

# UNA FINESTRA SULL'EUROPA

Pagina a cura della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze (Cattedra Jean Monnet di Diritto dell'UE)



## UNIVERSITA' IN RETE

Uno spazio per dialogare di questioni sovranazionali riservato agli studenti di Firenze, Perugia, Roma, Teramo e Macerata

# Ondata di migranti a Lampedusa La Ue adesso è pronta a muoversi

*La risposta al problema-immigrazione: come «salvare» il sistema Schengen*

**PARLARE** più spesso di Europa e non solo in termini economici o sulla scorta di qualche emergenza (Lampedusa e l'immigrazione, la Grecia e via dicendo...). Parlarne a trecentosessanta gradi, per spiegare, per comprenderne le competenze, per utilizzarne le opportunità. Parlarne per informare le comunità locali. Parlarne attraverso gli approfondimenti di 'redattori' davvero speciali: gli studenti della facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze, coordinati dalla professoressa Adelina Adinolfi, docente di diritto dell'Ue (cattedra Jean Monnet). L'iniziativa — che vede l'ateneo fiorentino e il nostro giornale partner di un progetto-pilota promosso dal Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri — ospita una nuova pagina (dopo le uscite di dicembre e luglio scorsi) e si colloca in una 'rete' di cinque Università: Firenze, Roma, Perugia, Teramo e Macerata.



**SEMBRAVA** esser scesa un'apparente calma su Lampedusa, ma recentemente il malcontento è tornato, con la pazienza della popolazione locale ormai allo stremo e la violenta protesta dei migranti causa della distruzione di parte del Centro d'Accoglienza e Identificazione. Il tutto condito con l'incapacità delle istituzioni di arginare il problema. La grande assente? L'Europa, almeno sembra. I Trattati istitutivi lasciano - sulla carta - ben sperare: l'Ue dovrebbe infatti sviluppare "una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare la gestione efficace dei flussi migratori", anche in nome della "solidarietà" e della "equa ripartizione delle responsabilità" tra gli Stati membri. Ma attualmente, escluse le dichiarazioni d'intenti (come "Il Patto Europeo sull'immigrazione") o la linea comune sull'asilo, una vera politica

comune è stata praticamente assente, così come un'effettiva gestione condivisa delle frontiere. Ma Bruxelles non è rimasta del tutto con le mani in mano: a seguito della richiesta del Ministero dell'Interno, a Lampedusa è in corso oramai da mesi l'operazione congiunta "Hermes" promossa dall'Agenzia europea indipendente Frontex e volta a coordinare e incentivare operazioni di controllo delle frontiere esterne fra i vari Stati membri dell'Ue. Frontex ha agito ed agisce esclusivamente come coordinatrice dell'operazione e non possiede alcun tipo di autorità sovranazionale: sono quindi da escludere interventi volti a ridistribuire fisicamente il peso dell'accoglienza dei migranti fra i vari Stati membri, se non attraverso mezzi di tipo finanziario. Ma i fatti più recenti hanno sottolineato nuovamente l'urgenza di una

vera politica comune dell'immigrazione, specialmente a fronte di situazioni anomale le cui conseguenze possono facilmente travalicare i confini nazionali. Un'azione decisa dell'Unione serve anche ad evitare la disgregazione del si-

### L'INTENZIONE Realizzare entro il 2013 una gestione più integrata delle frontiere esterne

stema Schengen la cui sopravvivenza dipende direttamente dall'efficacia del controllo delle frontiere "esterne", funzione che non può e non deve essere responsabilità unica dei paesi ai confini dell'Ue. Per questo l'Europa ha riconosciuto la necessità di particolari procedure d'emergenza da at-

tivare nel caso in cui eccezionali circostanze mettano alla prova il complessivo funzionamento del meccanismo Schengen, procedure che si sostanzieranno in speciali aiuti finanziari e tecnici oltre all'intervento e all'assistenza di Frontex. Fra tali procedure è prevista anche la possibilità di un "temporaneo ripristino" dei controlli alle frontiere interne (a tal riguardo, emblematiche sono state le tensioni Italia - Francia), ma il Consiglio sottolinea che queste misure - adottate per brevissimi periodi di tempo e come ultima ratio - non costituiranno un ostacolo alla libera circolazione delle persone. Di estremo rilievo è la manifestata intenzione di istituire, entro il 2013, un sistema comune di controllo delle frontiere esterne denominato EBSS (European Border Surveillance System). Lo stesso Consiglio ribadisce però l'esclusiva responsabilità di ogni Stato membro nel controllo dei propri confini: il nuovo sistema comune non porterà, quindi, ancora a riconoscere le frontiere dell'Europa come un'unica "linea continua", cosa che avrebbe costituito, invece, un passo decisivo verso una politica davvero comune dell'immigrazione. Nell'immediato, sono stati previsti nuovi interventi di carattere economico a favore degli Stati più esposti ai flussi migratori, come disposto - nel recentissimo bilancio rettificativo - dal Parlamento europeo e una delegazione dello stesso è attesa in Sicilia, in particolare a Lampedusa e Porto Empedocle, fra il 24 e il 28 Novembre.

Matteo Pisi

## L'OBIETTIVO INIZIATIVA POPOLARE

### «Dare voce ai cittadini»

**IL TRATTATO** di Lisbona ha conferito ai cittadini europei un nuovo importante potere, l'iniziativa legislativa, per invitare la Commissione a presentare una proposta di atto su una materia nella quale ritengono necessaria l'azione dell'Ue. Ad attuare questa disposizione arriva un regolamento (n° 211/2011) che consentirà l'esercizio del nuovo potere dal 1 aprile 2012. Per avviare la procedura, un comitato di organizzatori - composto da un minimo di sette persone, residenti in almeno sette Stati membri e che abbiano raggiunto l'età necessaria per votare alle elezioni del Parlamento europeo - dovrà raccogliere tra i cittadini apposite dichiarazioni di sostegno della proposta, su carta o per via elettronica. L'iniziativa dovrà poi essere appoggiata da almeno un milione di cittadini appartenenti

ad almeno un quarto degli Stati Membri. Per evitare di favorire i Paesi più popolosi, l'iniziativa deve essere sostenuta da un numero minimo di firmatari che, per l'Italia, è pari a 54.000. Dopo la verifica delle firme, la Commissione, decide - entro tre mesi - se trasformare quanto richiesto dai cittadini in una proposta di atto dell'Ue. Sebbene non vincolante, l'iniziativa è un forte contributo a partecipare alla vita politica dell'Unione e un concreto strumento attraverso cui avvicinare l'Europa ai cittadini, che possono, adesso, influenzare le scelte politiche delle istituzioni, potenziando il funzionamento democratico dell'Ue. Tutto dipenderà dalla capacità di ascolto delle istituzioni europee e dalla volontà dei cittadini di far sentire la propria voce.

Alessandra Piscitelli

## IL SISTEMA OLTRE IL CONTANTE: 'SINGLE EURO AREA'

### Pagamenti più sicuri

**L'UNIONE** europea ha creato - nel corso degli ultimi anni - un sistema dei pagamenti armonizzato, la cosiddetta SEPA (Single Euro Payments Area) che stabilisce regole comuni agli Stati membri riguardo ai mezzi di pagamento basati sulla tecnologia e per i quali è possibile l'esecuzione automatica (per esempio i bonifici, gli addebiti diretti, i pagamenti con carta e via internet). Rimangono esclusi i pagamenti cartacei, ovvero con assegni e contante. Si realizza così un quadro giuridico in grado di superare le incertezze dovute alla coesistenza di diverse disposizioni nazionali. L'obiettivo dell'Ue è quello, appunto, di creare un mercato europeo integrato dei pagamenti, nel quale siano eliminati gli ostacoli all'ingresso di nuovi prestatori di servizi e sia rafforzata la concorrenza, così da consentire agli utenti una scelta più ampia. Assicurando, allo stesso tempo, un elevato livello di protezione dei consumatori, grazie alla previsione di obblighi in materia di informazione e alla definizione dei diritti degli utenti e degli obblighi dei prestatori di servizi di pagamento. Molti i vantaggi per i cittadini: l'eliminazione dei giorni di valuta per i bonifici, la regolamentazione dei tempi massimi per l'accredito in conto, la disciplina di una nuova categoria di soggetti specializzati nell'offerta di servizi di pagamento, una probabile riduzione dei costi a seguito della maggiore concorrenza, condizioni più trasparenti e requisiti di informazione applicati ai servizi di pagamento. In sintesi, si è voluto facilitare il commercio, eliminando gli ostacoli burocratici e rafforzando la tutela dei consumatori che utilizzano i sempre più diffusi mezzi di pagamento elettronico.

Riccardo Robicci



## L'EVOLUZIONE

### Cittadinanze a confronto La parola alla «Corte»

**DAL '92** ogni cittadino di uno Stato membro possiede un'altra cittadinanza, fonte di numerosi diritti individuali: quella dell'Unione europea. Con le ultime modifiche ai Trattati istitutivi, questa non è più solo "un complemento della cittadinanza nazionale", ma "si aggiunge" a quest'ultima. Semplice emendamento di stile oppure segno di una più profonda volontà? La nuova formulazione sembra accogliere il principio secondo cui lo status di cittadino dell'Ue è destinato ad essere quello fondamentale. E' quanto ha cercato di sostenere il giudice che ha sollevato la questione trattata nella sentenza Rottmann, sulla quale si è pronunciata lo scorso anno la Corte di giustizia europea. La lettura prospettata avrebbe - se accolta - limitato la possibilità per uno Stato di privare della nazionalità un proprio cittadino allorché ciò ne determinasse la condizione di apolide, con la conseguente perdita della cittadinanza europea. Questa ricostruzione dei rapporti tra cittadinanza nazionale ed europea, nel senso di una certa superiorità della seconda sulla prima, porterebbe ad un grande rafforzamento dell'integrazione, ricordando quanto avviene in ordinamenti propriamente federali, come gli Usa. Ma il giudice di Lussemburgo non è arrivato a tanto: pur valorizzando in via di principio la cittadinanza europea, non nega la facoltà degli Stati di applicare alla perdita della nazionalità le proprie discipline. Su altri versanti la Corte non manca di audacia interpretativa. La recentissima sentenza Ruiz Zambrano riconosce il diritto di soggiorno sul territorio di uno Stato membro - corollario della cittadinanza dell'Ue - a cittadini colombiani in quanto genitori di minori in possesso, per essere nati in Belgio, della cittadinanza europea.

Tessa Paci Innocenti