

SOMMARIO

Tajani a Milano dedica il 9 Maggio-Festa dell'Europa - al tema dell'Occupazione giovanile attraverso la promozione dell'imprenditoria e di nuove imprese

Dott.ssa Alessia Bolognini

Diritto di stabilimento degli Avvocati nell'Unione europea

Avv. Carlotta Calabresi

La vendita accompagnata da premi non è una pratica commerciale sleale

Avv. Luca Luchetti

Il nucleare italiano: a midsummer night's dream?

Avv. Filippo Palmieri

Sulla necessità di procedere al confronto concorrenziale nell'ipotesi di costituzione di un'impresa comune tra una pubblica amministrazione e un soggetto privato

Avv. Luigi Cesaro

GIORNATE PER L'EUROPA - VIII EDIZIONE

CITTADINANZA DELL'UNIONE: UN PUZZLE DA COMPORRE

I GIORNATA - 11 MAGGIO 2011



II GIORNATA - 12 MAGGIO 2011



III GIORNATA - 13 MAGGIO 2011



Tajani a Milano dedica il 9 Maggio - Festa dell'Europa - al tema dell'occupazione giovanile attraverso la promozione dell'imprenditoria e di nuove imprese

Dott.ssa Alessia Bolognini

In occasione della Festa dell'Europa, celebrata ogni anno il 9 maggio in ricordo della Dichiarazione Schuman che diede avvio al processo di integrazione europea, il vicepresidente della Commissione europea Antonio Tajani, responsabile per l'industria e l'imprenditoria, ha deciso, quest'anno, di incontrare più di 1000 giovani presso l'Università di Milano Bicocca, per promuovere l'imprenditoria e la creazione di nuove imprese contro la disoccupazione giovanile.

Considerando le cifre drammatiche della crisi economica che ha travolto l'Europa provocando gravissimi effetti sulla occupazione giovanile, dalle quali emerge che attualmente solo il 45% degli europei desidera mettersi in proprio avviando una propria attività (a fronte del 55% degli Usa e ben il 71% della Cina), che in Europa il 40% dei giovani con meno di 25 anni ha un contratto temporaneo e che il livello di disoccupazione giovanile, cresciuto dal 14,7% al 20,4% tra il marzo 2008 e l'inizio del 2011 arriva a toccare 1/3 dei giovani come in Italia o Spagna, Tajani ha auspicato che la lotta contro la disoccupazione giovanile sia messa in cima all'agenda politica europea.

Nel corso del Convegno dal titolo *Cosa può fare l'Europa per i giovani. La strategia per la crescita e l'occupazione*, organizzato all'Università Bicocca di Milano in collaborazione con i rappresentanti di tutti i principali sindacati italiani e associazioni imprenditoriali, e al quale sono intervenuti, oltre al vicepresidente Tajani, il segretario generale Uil Luigi Angeletti, la segretaria nazionale Cgil Susanna Camusso e il segretario nazionale Cisl Raffaele Bonanni, nonché il presidente della Regione Lombardia Roberto Formigoni e al vicepresidente di Confindustria Giorgio Squinzi, è emerso come ricerca, innovazione e avvio di start-up, costituiscono gli strumenti sui quali puntare per superare la crisi e "restare protagonisti del mondo".

Facendo riferimento al "Semestre europeo" presentato dal Consiglio europeo lo scorso gennaio 2011 col fine di migliorare il coordinamento dei piani di bilancio e di riforme strutturali, tra cui, essenziali per la competitività, sono state quelle dei mercati del lavoro e la loro flessibilità per migliorare l'accesso dei giovani, si è constatato che troppi giovani rimangono "bloccati" in posti di lavoro temporanei, soprattutto nei Paesi dove il lavoro a tempo determinato ha garanzie sociali che lo rendono particolarmente rigido; ne deriva un mercato del lavoro a due velocità nel quale i giovani hanno poche probabilità di ottenere contratti più stabili.

E se da un lato l'Unione europea ha il "compito di monitorare gli Stati membri e di spingerli affinché siano più audaci nelle loro politiche" e la Commissione raccomanda agli Stati di adottare misure per rendere più interessante l'assunzione di giovani a tempo indeterminato, dall'altro il viceministro Tajani ha precisato di considerare suo "impegno prioritario" quello di diffondere la cultura d'impresa tra i giovani.

"Le università sono molto importanti per attrarre cervelli, così come le piccole e medie imprese, che devono rendersi attraenti per i giovani ricercatori e professionisti provenienti dall'estero, a partire dai Paesi dell'Africa" [...]. Programmi di formazione efficaci devono essere accessibili a tutti i giovani provenienti da tutti gli Stati dell'UE al fine di garantire che essi abbiano le competenze necessarie per accedere a diversi posti di lavoro nell'UE. In questi tempi economicamente difficili, abbiamo bisogno di sbloccare l'enorme potenziale di imprenditori di start-up e stimolarli a compiere il passo finale e creare nuove imprese. Le piccole imprese creano più posti di lavoro e sono il motore della nostra economia. Una delle priorità principali dell'Unione europea è assicurare che ci siano prospettive di crescita e offrire un'occupazione ai giovani europei" ha affermato Tajani.

In questa prospettiva volta a favorire occupazione e mobilità, il vicepresidente della Commissione europea Tajani, ha fatto riferimento all'importanza delle diverse misure sino ad ora adottate, a partire dal programma europeo "Erasmus per giovani imprenditori", di cui tra è responsabile. Il Programma, attraverso un aiuto finanziario a nuovi o potenziali imprenditori, consente di trascorrere da 1 a 6 mesi in una azienda di un Paese dell'Ue per acquisire prezioso know how da imprenditori affermati, favorendo scambi e la creazione di reti tra giovani imprenditori e aiutando le PMI a trarre maggiore beneficio dal Mercato Unico. L'iniziativa, specie in Italia, ha suscitato grande interesse tanto che si conta il numero più alto d'imprenditori candidati con ben 22 organizzazioni intermedie che sostengono gli imprenditori nella preparazione della loro esperienza di mobilità, 223 imprenditori ospitanti e 418 nuovi imprenditori ospitati.

Altra iniziativa di rilievo cui ha fatto riferimento Tajani è il Programma europeo "Youth on the Move". Il Progetto promuove azioni per sostenere i giovani nell'acquisizione di titoli e competenze necessari per avere successo sul mercato del lavoro. Si punta, in particolare, a "modernizzare istruzione e formazione, adattandole alle nuove esigenze di giovani e datori di lavoro, con un miglior riconoscimento delle abilità acquisite fuori dell'istruzione formale e rendendo più attraente l'istruzione superiore limitando l'abbandono scolastico; promuovere un nuovo quadro europeo per l'occupazione dei giovani, con raccomandazioni agli Stati membri per riformare il mercato del lavoro e per un maggior supporto ai servizi pubblici per l'occupazione giovanile; soste-

nera la mobilità negli studi e nel lavoro, anche attraverso una raccomandazione del Consiglio per l'eliminazione degli ostacoli alla mobilità e nuovi programmi di finanziamento per l'istruzione. Verrà anche proposta una tessera "Youth on the move" per facilitare la mobilità e l'iniziativa "Il tuo primo posto di lavoro EURES" per far conoscere le opportunità di lavoro all'estero. L'obiettivo è che entro il 2020 tutti i giovani in Europa possano avere parte del loro percorso formativo o professionale all'estero".

Tra le misure citate dal Tajani in favore dell'occupazione giovanile, si inseriscono anche l'attuazione dello Small Business Act - le linee guida elaborate dalla Commissione europea per orientare le Istituzioni europee e i Paesi Ue nell'adozione di misure, legislative e amministrative, idonee a favorire e semplificare l'attività delle PMI - che "ho voluto rivedere e rafforzare per rendere ancora più effettivo il principio di pensare in piccolo e facilitare la vita alle PMI in tutti i modi possibili" e lo strumento di "microfinanza Progress" che mira al sostegno delle idee e dei progetti degli aspiranti imprenditori attraverso un accesso facilitato al credito.

"Avviare una nuova impresa deve divenire una alternativa reale per molti giovani inoccupati", ha precisato Tajani; e come indicato anche dall'iniziativa "Skills and job" - progetto europeo sulle nuove professionalità e competenze nel settore dei servizi alla persona che, finanziato dalla Comunità Europea, è iniziato a marzo 2010 per concludersi a marzo 2011 - "lo spirito e la cultura imprenditoriale devono diventare un mezzo molto più diffuso per creare occupazione. Va incoraggiato l'utilizzo dei programmi comunitari di Life Long Learning e del Fondo Sociale Europeo per stimolare le capacità imprenditoriali e sviluppare servizi di assistenza ai giovani che vogliono iniziare un'attività in proprio".

In questa prospettiva, ha ancora precisato Tajani, la "Commissione intende sviluppare un Passaporto Europeo delle Competenze (European Skills Passport) che registri competenze ed esperienze pratiche rendendole più visibili e facilitare la ricerca di lavoro e l'informazione ai datori di lavoro". [...]

"La prosperità futura dell'Europa e il suo ruolo nel mondo dipendono da voi giovani cittadini europei: serve la vostra energia e le competenze e abilità che saprete dimostrare saranno decisive per rilanciare la nostra competitività. Fare quanto possibile perché siano riconosciuti merito, talento e spirito d'iniziativa di ciascuno di voi - ha concluso - è la sfida che non possiamo perdere", ha concluso il vicepresidente Tajani.

Diritto di stabilimento degli Avvocati nell'Unione europea

Avv. Carlotta Calabresi

La Corte di giustizia delle comunità europee (Quarta Sezione), 3 febbraio 2011, causa C 359/09, domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Fővárosi Ítéltábla (Ungheria) nella causa *Donat Cornelius Ebert* è tornata sul tema della libertà di stabilimento degli avvocati, affermando che è compatibile con il diritto comunitario la legge nazionale che preveda l'iscrizione obbligatoria presso un organismo quale un ordine degli

avvocati ai fini dell'esercizio dell'attività forense con il titolo di avvocato dello Stato membro ospitante.

Il diritto di stabilimento si inserisce nel principio della libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, previsto dagli artt. 45 ss. TFUE (ex artt. 39 ss. CE), ribadito dall'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000 che pone la dimensione universale del diritto a scegliere la professione, riconosciuto non più ai soli cittadini ma generalmente alla persona. I servizi professionali hanno un ruolo importante da svolgere ai fini del miglioramento della competitività dell'economia europea in quanto rappresentano *input* per l'economia e le imprese e la loro qualità e competitività hanno importanti ricadute (Comunicazione della Commissione del 9 febbraio 2004, Bruxelles, 9.02.2004 COM (2004) 83).

L'Unione europea persegue la liberalizzazione dei servizi, nel senso di favorire la libertà di stabilimento dei prestatori di servizi - spesso assimilati alle imprese - e la libera circolazione dei servizi, vincendo le resistenze nazionali legate alle peculiarità che caratterizzano alcune figure professionali nei diversi ordinamenti, *in primis* quella dell'avvocato. Da ultimo, la direttiva 2006/123/CE (cd. *Bolkestein*), nel quadro della "strategia di Lisbona", si propone di realizzare il mercato interno dei servizi (recepta in Italia con D.lgs. n. 59/2010).

La giurisprudenza si è adoperata per rimuovere gli ostacoli all'effettivo diritto di stabilimento (da ultimo si veda la sentenza cause riunite Belgio C-47/08; Francia C-50/08; Lussemburgo C-51/08; Austria C-53/08; Germania C-54/08; Grecia C-61/08 e Portogallo C-52/08 che ha stabilito che le attività notarili, non partecipando all'esercizio di pubblici poteri ai sensi dell'art. 45 del Trattato CE (ora art. 51 TFUE), non possono essere riservate solo ai cittadini). Va anche segnalato il rischio di abuso di diritto europeo nei casi di "duplice passaggio" da uno Stato all'altro di cittadini italiani (in particolare in Spagna dove fino a ottobre 2011 non è previsto un esame di ammissione per l'accesso alla professione forense) al mero scopo di ottenere l'iscrizione all'albo italiano senza sostenere l'esame di Stato (cfr. circolare CNF n. 9-C-2011 del 5 maggio 2011).

Nel caso di specie l'avvocato tedesco, laureato sia in Germania che in Ungheria e iscritto presso il foro di Düsseldorf, esercitava in uno studio legale nella capitale ungherese con il suo titolo professionale d'origine "Rechtsanwalt" dopo essersi iscritto nell'albo dei giuristi europei locale. Aveva anche successivamente aperto un proprio studio legale. Non riuscendo ad ottenere il riconoscimento del proprio diploma né dal Ministero dell'Educazione e della Cultura né dall'ordine locale degli avvocati (a cui il Ministero aveva inoltrato la pratica), aveva richiesto il riconoscimento del diritto di utilizzare il titolo ungherese "ügyvéd", senza essere membro dell'ordine degli avvocati, al Tribunale municipale di Budapest, che aveva respinto la domanda, e alla Corte d'appello regionale di Budapest, la quale ha sottoposto la domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia europea.

La direttiva 98/5/CE, modificata dalla direttiva 2001/19/CE (recepta in Italia con D.lgs. n. 96/2001) consente l'esercizio permanente della professione di avvocato, sia in forma individuale che in forma associata, in uno Stato membro

diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica professionale, previo l'esercizio della professione per tre anni nello Stato ospitante. L'avvocato stabilito svolge le stesse attività professionali dell'avvocato locale, in particolare può offrire consulenza legale sul diritto dello Stato di origine, dello Stato ospitante, sul diritto comunitario e internazionale (art. 5.1, direttiva 98/5/CE). Deve iscriversi presso l'autorità competente di tale Stato ospite ai sensi dell'art. 3.1 della direttiva 98/5/CE. Il principio alla base di queste norme è quello dell'"home State control", secondo il quale è lo Stato membro in cui il professionista è inizialmente stabilito ad esercitare la verifica dell'idoneità dello stesso.

La direttiva 98/5/CE si inserisce nella scia della direttiva 89/48/CEE, (recepta in Italia con D.lgs. n. 115/1992) ora sostituita dalla direttiva 2005/36/CE, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore. Per le libere professioni, il vero ostacolo alla possibilità di un effettivo diritto di stabilimento è infatti legato alla non equivalenza dei titoli di studio e delle qualifiche professionali. La direttiva 89/48/CEE prevede la possibilità di farsi riconoscere il proprio titolo di studio previo superamento di una prova attitudinale o di un tirocinio di adattamento per un periodo massimo di tre anni. Normalmente il candidato può scegliere tra le due opzioni mentre è lo Stato ad imporre l'una o l'altro nel caso in cui l'esercizio della professione richieda una conoscenza precisa del diritto nazionale (art. 4, n. 1, direttiva 89/48; sentenza 22 dicembre 2010 causa C-118/09, *Koller*). Ad esempio la Germania, come l'Italia, impone una prova attitudinale.

La sentenza *Ebert* chiarisce che le direttive 89/48/CEE e 98/5/CE si completano instaurando, per gli avvocati degli Stati membri, due modalità d'accesso alla professione d'avvocato in uno Stato membro ospitante con il titolo professionale di quest'ultimo (paragrafo 35). La seconda non va considerata *lex specialis* rispetto alla prima nonostante l'art. 2.1 della direttiva 89/48/CEE stabilisca che la stessa non si applica alle professioni contemplate da una direttiva specifica in quanto l'art. 10.1 della direttiva 98/5/CE dispensa l'avvocato che ha esercitato per tre anni nello Stato membro ospitante dalle condizioni richieste dall'art. 4.1 b) della direttiva 89/48/CEE. La possibilità di utilizzare entrambe le strade emerge chiaramente dal secondo e terzo considerando della direttiva 98/5/CE. In sostanza, l'avvocato residente in uno Stato membro UE che intenda esercitare la professione in un altro Stato membro ha tre possibilità: se intende esercitare stabilmente, può farlo con il proprio titolo di origine, ai sensi della Direttiva 98/5/CE; in alternativa, può ottenere il riconoscimento del proprio diploma di laurea ai sensi della Direttiva 89/48/CEE, previo superamento di una prova attitudinale o di un tirocinio; se intende esercitare temporaneamente, di concerto con un avvocato dello Stato membro ospitante, può farlo ai sensi della Direttiva 77/249/CEE (recepta in Italia con L. n. 31/1982).

La sentenza *Ebert* ha inoltre stabilito che la direttiva 89/48 prevede che chi accede a una professione regolamentata deve conformarsi alle norme professionali di tale Stato (paragrafo 38) e soprattutto alle regole professionali e deontologiche cui sono soggetti gli avvocati che esercitano col corrispondente titolo professionale di tale Stato membro (paragrafo 39;

C.C.C.E., sentenza 2 dicembre 2010, causa C 225/09, *Jakubowska*, paragrafo 57). Di conseguenza, gli ordini possono imporre a chiunque eserciti la professione di avvocato il rispetto di regole “giustificate dal pubblico interesse, come le norme in tema di organizzazione, di deontologia, di controllo e di responsabilità” (paragrafo 40, C.G.C.E., sentenza 30 novembre 1995, causa C-55/94, *Gebhard*, paragrafo 35) purché siano applicate in conformità al diritto dell’Unione e in particolare al principio di non discriminazione (C.G.C.E., sentenze 31 marzo 1993, causa C 19/92, *Kraus*, paragrafo 32; *Gebhard*, cit., paragrafo 37, e il giugno 2009, causa C 564/07, *Commissione/Austria*, paragrafo 31) e quindi stabilire che per esercitare con il titolo di avvocato dello Stato membro ospitante il professionista debba essere obbligatoriamente membro dell’ordine degli avvocati di tale Stato. La verifica in merito al rispetto di tutte le condizioni spetta al giudice di rinvio.

La vendita accompagnata da premi non è una pratica commerciale sleale

Avv. Luca Luchetti

La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 maggio 2005, 2005/29/CE, relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori ha l’obiettivo di avvicinare le legislazioni degli Stati membri su tutte quelle pratiche poste in essere dal professionista, tra cui la pubblicità sleale, che ledono direttamente gli interessi economici dei consumatori e, quindi, indirettamente gli interessi economici dei concorrenti legittimi.

Al fine di garantire maggiore certezza del diritto, il legislatore europeo ha individuato nell’allegato I alla direttiva tutte quelle pratiche da ritenersi in ogni caso sleali, senza una specifica valutazione. Laddove una pratica non sia invece ricompresa tra quelle di cui al predetto allegato e non sia quindi di per se sleale, al fine di accertarne l’eventuale slealtà, il legislatore ha previsto una verifica caso per caso per accertare se la medesima (i) sia contraria alle norme di diligenza professionale e (ii) falsa o sia idonea a falsare in misura rilevante il comportamento economico del consumatore medio in relazione al prodotto.

La direttiva in questione procede ad una armonizzazione completa delle norme relative alle pratiche commerciali sleali con la conseguenza che gli Stati membri non possono adottare misure più restrittive di quelle definite dalla direttiva medesima, neppure al fine di assicurare un livello superiore di tutela per i consumatori (sentenza 14 gennaio 2010, causa C-304/08, *Plus Warenhandels-gesellschaft*). Per questo, ogni volta che una normativa nazionale prevede misure più restrittive di quelle contemplate dalla direttiva, le medesime si dovranno intendere in contrasto con la legislazione europea sulle pratiche commerciali sleali.

Ciò è quanto stato statuito nel caso preso in esame dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee con la sentenza del 9 novembre 2010, causa C-540/08.

Nell’ambito di una controversia relativa alla liceità o meno di una vendita accompagnata da

premi organizzata da una società editrice di un giornale, la Corte di cassazione austriaca si è rivolta in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia per chiedere se la normativa europea sulle pratiche commerciali sleali osti ad una normativa nazionale, quale quella austriaca (ovvero la legge federale contro la concorrenza sleale), che, escluse talune deroghe tassativamente previste, vieta l’annuncio, l’offerta o l’assegnazione di omaggi gratuiti abbinati a periodici, nonché l’annuncio di omaggi gratuiti abbinati ad altri prodotti o servizi, a prescindere dalla necessità di una verifica caso per caso del carattere ingannevole, aggressivo o altrimenti sleale di tale pratica commerciale, nonostante la normativa in questione abbia fini ulteriori rispetto alla tutela dei consumatori, quale, ad esempio, la salvaguardia della pluralità dei mezzi di informazione e la tutela dei concorrenti più deboli.

Al fine di decidere sulla questione sottoposta, preliminarmente, la Corte di Giustizia ha statuito che anche le vendite abbinata a premi sono soggette alle prescrizioni della direttiva 2005/29/CE, in quanto si inseriscono nel contesto della strategia commerciale di un operatore e sono rivolte direttamente alla promozione e all’incremento delle sue vendite. La direttiva sulle pratiche commerciali sleali è infatti caratterizzata da un ambito di applicazione *ratione materiae* particolarmente esteso, comprendendo qualsiasi pratica commerciale direttamente connessa alla promozione, alla vendita o alla fornitura di un prodotto ai consumatori.

Quanto alle legislazioni nazionali oggetto della causa principale, è pacifico che pratiche consistenti nell’offrire ai consumatori premi associati all’acquisto di prodotti o servizi non rientrano nelle fattispecie di cui all’elenco dell’allegato I della direttiva, con la conseguenza che non possono essere vietate in ogni caso ma soltanto in esito ad un’analisi specifica che ne consenta di stabilire il carattere sleale. La legge austriaca tuttavia non prevede tale accertamento di slealtà, ma vieta a prescindere ogni operazione commerciale che abbinati l’offerta di premi associati all’acquisto di prodotti o di servizi e, per questo, tale previsione deve ritenersi più restrittiva di quelle contemplate dalla direttiva.

Per tali ragioni, per la Corte di Giustizia la direttiva sulle pratiche commerciali sleali deve essere interpretata nel senso che osta ad una disposizione nazionale, come quella austriaca, che preveda un divieto generale di vendite accompagnate da premi e che non solo miri a tutelare i consumatori, ma persegua parimenti altri obiettivi.

Secondo i giudici europei, una pratica siffatta può essere infatti considerata sleale e quindi vietata esclusivamente all’esito di una specifica analisi sulla sussistenza dei criteri di cui agli artt. 5 – 9 della direttiva.

Inoltre, la circostanza che la possibilità di partecipare a un concorso rappresenti, per una parte dei consumatori, il motivo determinante dell’acquisto del giornale e quindi sia idonea ad incidere in modo sostanziale sul comportamento del consumatore non è sufficiente da sola a ritenere sleale tale pratica, in quanto occorre necessariamente verificare se la medesima sia anche contraria alle norme della diligenza professionale.

Alla luce di quanto sopra, si può quindi concludere che la possibilità di partecipare a un gioco-

concorso a premi abbinata all’acquisto di un giornale non costituisce una pratica commerciale sleale, neanche se la medesima rappresenti il motivo determinante che ha spinto il consumatore ad acquistare il giornale.

Il nucleare italiano: a midsummer night’s dream?

Avv. Filippo Palmieri

Il (mancato?) futuro del nucleare appare già segnato.

Si è, infatti, passati in tempi brevissimi da un ampio ed acceso dibattito – culminato nella legge 23 luglio 2009, n. 99 e, soprattutto, nel d.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31 (che hanno, come noto, segnato il ritorno al nucleare in Italia) – al referendum abrogativo che si svolgerà nei prossimi giorni.

Nel bel mezzo, a segnare lo spartiacque di ogni riflessione in materia di energia nucleare, il terribile incidente di Fukushima dell’11 marzo di quest’anno (che ha condotto alla fusione dei noccioli di tre reattori dell’impianto nucleare giapponese ed al grave danneggiamento dell’edificio in cui è collocato un quarto reattore).

A seguire, in rapidissima successione di eventi, le riflessioni della comunità (internazionale e nazionale) sul tema della sicurezza nucleare, i dati (invero sempre più contrastanti) sugli effetti dell’incidente occorso in territorio giapponese e quindi la posizione assunta da alcuni governi (tra tutti, quello tedesco, che ha da pochissimo adottato un progetto di legge che prevede l’abbandono del nucleare – e la chiusura delle nove centrali presenti in territorio tedesco – entro il 2022).

Quindi il nostro d.l. 31 marzo 2011, n. 34 (convertito, con modifiche, dalla legge 26 maggio 2011, n. 75), il cui art. 5 (“*Abrogazione di disposizioni relative alla realizzazione di nuovi impianti nucleari*”) dispone che “*al fine di acquisire ulteriori evidenze scientifiche, mediante il supporto dell’Agenzia per la sicurezza nucleare, sui profili relativi alla sicurezza nucleare, tenendo conto dello sviluppo tecnologico in tale settore e delle decisioni che saranno assunte a livello di Unione europea, non si procede alla definizione e attuazione del programma di localizzazione, realizzazione ed esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare*”.

E ad ore sapremo anche qual è la posizione che i cittadini italiani hanno deciso di assumere, con una partecipazione (che si preannuncia massiccia) al referendum abrogativo del 12 e 13 giugno.

Le analogie con l’incidente di Chernobyl del 1986, e soprattutto con il successivo dibattito sull’energia nucleare, sono evidenti ai più.

Un incidente di dimensioni significative, le conseguenti fughe radioattive, una comunicazione segnata da palesi contraddizioni, un’opinione pubblica confusa e sempre più preoccupata, le reazioni (impulsive?) di molti governi nazionali.

Sullo sfondo, a distanza di 25 anni dalla sciagura avvenuta in terra ucraina, il tema appare essere sempre il medesimo: la sicurezza dell’energia nucleare.

I fattori delle due tesi pronti a combattersi il campo con rinnovata determinazione.

I “negazionisti”, che osservano come il ricorso a tale fonte di produzione energetica rechi rischi potenzialmente (ed invero anche concretamente) devastanti per la popolazione e l’ambiente e come la *vexata quaestio* dello smaltimento dei rifiuti radioattivi sia ben lungi dall’incontrare una soluzione (anche solo in parte) adeguata.

Tesi poi di fatto rafforzata dall’opposizione delle comunità locali interessate dalla localizzazione degli impianti di produzione di energia nucleare nonché degli impianti di stoccaggio e smaltimento delle scorie radioattive nonché (in Stati, come il nostro, che hanno da tempo abbandonato il nucleare) dall’osservazione dei tempi connessi alla ripresa del processo nucleare (che appaiono in ogni caso non inferiori a tre lustri).

Sull’altra riva, gli “innocentisti”, che invocano lo scarso impatto ambientale dell’energia nucleare (legato alle basse emissioni di carbonio), la tendenziale autosufficienza garantita da tale forma di approvvigionamento energetico e l’assenza (nel medio periodo) di problematiche di esaurimento delle relative risorse. Sul tema specifico della sicurezza, la linea di difesa pare giocare, da un lato, sul carattere eccezionale degli eventi che possono condurre al rischio di incidenti nucleari (quali un terremoto ed un maremoto di proporzioni devastanti, per restare alla tragedia di Fukushima) e, dall’altra, su una “comparazione” di tali rischi con quelli legati a qualsiasi altra fonte di produzione energetica (che condurrebbe a ritenere i rischi nucleari, in definitiva, inferiori rispetto a quelli connessi, in medio e lungo termine, alle altre fonti).

Gli esiti (immediati) del dibattito appaiono scontati, quanto meno nel nostro Paese.

Si assisterà con tutta probabilità ad un ritorno al non-nucleare, nell’attesa (vana) che il tema della sicurezza nucleare incontri un definitivo “inquadramento” ed offra soluzioni oltremodo certe.

Le analogie con lo scenario post-Chernobyl appaiono peraltro “spezzate” dai risultati, in termini di nuove fonti di approvvigionamento energetico, del progresso scientifico degli ultimi decenni.

In tal senso, l’attenzione dovrà ora necessariamente volgersi, con rinnovato vigore, all’energia eolica ed a quella fotovoltaica.

E qui inevitabilmente il dibattito verrà a concentrarsi sul tema dell’autosufficienza che tali fonti di approvvigionamento energetico potranno (o meno) garantire.

Video Giornate per l’Europa 2011

Dott.ssa Alessia Bolognini

La VIII^a edizione delle “Giornate per l’Europa, organizzata dal Centro Altiero Spinelli, Università degli Studi Roma Tre, si è svolta dall’11 al 13 maggio 2011. Gli interventi di tutti i relatori che hanno partecipato agli incontri, sono disponibili on-line sul sito del Centro Spinelli: www.centrospinelli.eu, nella sezione “Eventi”; nella stessa sezione sono altresì disponibili i video delle precedenti edizioni.

Inoltre, un breve resoconto delle Giornate è disponibile sulla newsletter on-line del Centro ED Roma, all’indirizzo www.europedirectroma.eu, nella sezione “Archivio newsletter”.

Sulla necessità di procedere al confronto concorrenziale nell’ipotesi di costituzione di un’impresa comune tra una pubblica amministrazione e un soggetto privato

Avv. Luigi Cesaro

In ambito comunitario la disciplina delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi si rinviene nella direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 31 marzo 2004, 2004/18/CE. Tale direttiva non si applica ai servizi elencati nell’allegato II B alla medesima (tra cui rientrano i servizi sanitari e sociali) per i quali trovano applicazione esclusivamente l’articolo 23 (c.d. specifiche tecniche) e l’art. 35, par. 4 della medesima direttiva (che si riferisce agli obblighi di informazione delle amministrazioni aggiudicatrici concernenti i risultati del procedimento di aggiudicazione di un appalto).

In linea generale, la costituzione da parte di un’amministrazione aggiudicatrice e di un operatore economico privato di un’impresa comune non rientra, come tale, nella direttiva 2004/18/CE, analogamente a quanto specificato al punto 66 del Libro Verde della Commissione relativo ai partenariati pubblico-privati e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni [COM (2004) 327 def.]. Pur tuttavia, come risulta al punto 69 del richiamato Libro Verde, occorre accertare se tale operazione non nasconda, in realtà, l’attribuzione ad un *partner* privato di contratti definibili come appalti pubblici o concessioni. Come osservato al punto 2.1 della menzionata comunicazione interpretativa della Commissione, la circostanza che un soggetto privato ed un’amministrazione aggiudicatrice cooperino nell’ambito di un’entità a capitale misto non può giustificare il mancato rispetto, in sede di aggiudicazione di concessione a tale soggetto privato ovvero all’entità a capitale misto, delle disposizioni in materia di appalti pubblici (in causa C-196/08).

La Corte di Giustizia è stata chiamata recentemente a pronunciarsi su una questione riguardante un accordo concluso tra un’amministrazione aggiudicatrice municipale e un’impresa privata indipendente avente ad oggetto la costituzione di una nuova impresa di servizi sanitari (per i quali, come anticipato, la direttiva 2004/18/CE trova applicazione limitatamente alle disposizioni surrichiamate) sotto forma di società per azioni a partecipazione paritaria, nonché l’impegno ad acquistare da quest’ultima per il proprio personale i relativi servizi, senza procedere a confronto concorrenziale mediante espletamento di apposita gara [Corte di Giustizia CE, 22.12.2010 (in causa C-279/09)].

Interrogatasi sul contrasto o meno di tale operazione con il diritto comunitario la Corte ha concluso rilevando che tale accordo implicante, da un lato, la costituzione di un’impresa comune e, dall’altro, l’attribuzione in favore di questa nuova società della commessa avente ad oggetto i servizi sanitari destinati ai dipendenti dell’amministrazione aggiudicatrice – commessa di valore superiore alla soglia comunitaria e *scindibile* dal contratto costitutivo della nuova società

dovesse aver luogo nell’osservanza del confronto concorrenziale.

Più in particolare, la Corte ha esaminato il profilo relativo alla separabilità o meno del contratto costitutivo della nuova società dal contratto di fornitura dei servizi sanitari, osservando che, nel caso di un contratto misto le cui differenti parti sono inseparabilmente connesse e formano così un tutto indivisibile, l’operazione di cui trattasi deve essere esaminata nel suo insieme in modo unitario ai fini della sua qualifica giuridica e deve essere valutata sulla base delle regole che disciplinano la parte che costituisce l’oggetto principale o l’elemento preponderante del contratto (sentenza 6 maggio 2010, cause riunite C-145/08 e C-149/08, Club Hotel Loutraki e a.).

Nel caso esaminato, tale inscindibilità non è stata ritenuta sebbene l’ente comunale avesse rilevato che il valore dell’impegno ad acquistare servizi sanitari dall’impresa comune durante il periodo transitorio rientrava nel suo apporto in natura al capitale di tale impresa e che quest’apporto in natura costituiva, economicamente, un presupposto della creazione di quest’ultima.

Secondo i giudici comunitari, in sostanza, non vi era la necessità di concludere il contratto misto oggetto di controversia con un *partner* unico, con la conseguenza che l’attribuzione di un appalto pubblico ad una società mista pubblico-privata senza indizione di gara aveva pregiudicato l’obiettivo di una concorrenza libera e non falsata ed il principio della parità di trattamento, nella misura in cui una procedura siffatta ha offerto ad un’impresa privata presente nel capitale di detta società un vantaggio rispetto ai suoi concorrenti (sentenza Acoset, 15 ottobre 2009, causa C-196/08).

COMITATO DI REDAZIONE

Responsabile di redazione
Prof. Avv. Raffaele Torino

Comitato di redazione
Dott.ssa Alessia Bolognini
Avv. Luigi Cesaro
Dott.ssa Monica Didò
Avv. Luca Luchetti
Avv. Antonietta Majoli
Avv. Filippo Palmieri
Dott.ssa Giulia Vassallo
Dott. Cristiano Zagari

Hanno collaborato a questo numero:
Alessia Bolognini, Carlotta Calabresi, Luca Luchetti, Filippo Palmieri, Luigi Cesaro

Impaginazione
Alessia Bolognini