

SOMMARIO

EDITORIALE. Le elezioni europee del 22-25 maggio e la via parlamentare all'unità politica dell'Europa
Luigi Moccia, Presidente CeAS

La forza espansiva della libera circolazione dei lavoratori
Ilaria Ricci

L'Europa e la sfida dell'educazione digitale: al via il primo Programma di Challenge Prize italiano
Andrea Lombardino

Pratiche commerciali sleali: la Corte di Giustizia interviene per chiarirne il significato
Carlotta Calabresi

L'immigrazione e le relazioni esterne dell'Unione europea
Loredana Teodorescu

GIORNATE PER L'EUROPA

XI Edizione

L'Unione alla prova della democrazia

Il 13 marzo p.v. il CeAS organizza, nell'ambito della XI Edizione delle "Giornate per l'Europa", la conferenza intitolata 'L'Unione alla prova della democrazia', continuando la tradizione degli appuntamenti di approfondimento e discussione su tematiche d'interesse europeo, inaugurata nel 2003 con l'inizio delle attività del Centro.

In una fase di crisi che vede crescere la disaffezione di una larga parte di opinione pubblica nei confronti dell'Europa, appare più che mai urgente una riflessione su alcuni temi centrali per il 'buon governo' dell'Unione, in un quadro istituzionale e decisionale di democrazia rappresentativa e partecipativa, capace di stabilire un effettivo rapporto di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e politiche europee.

L'evento, organizzato con il patrocinio della Rappresentanza in Italia della Commissione europea e in collaborazione con l'Associazione Universitaria di Studi Europei, il Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa e l'Associazione Giuristi Europei, si propone di dibattere questi temi e sensibilizzare l'opinione pubblica, anche in vista delle elezioni del nuovo Parlamento europeo e del rinnovo della Commissione e di altre importanti cariche istituzionali a livello europeo.

Maggiori informazioni sono disponibili sul sito del CeAS

EEDITORIALEA cura di:
LUIGI MOCCIA**Le elezioni europee del 22-25 maggio e la via parlamentare all'unità politica dell'Europa**

Nel linguaggio semplificato delle analisi giornalistiche, le prossime elezioni del Parlamento europeo (PE) vengono presentate, sotto la spinta di un crescente antieuropeismo, come un referendum pro o contro l'Europa. La loro importanza sta invece nel fatto che esse daranno vita al primo PE eletto in rappresentanza dei "cittadini dell'Unione", e non più dei "cittadini degli Stati membri", come stabilito dal Trattato di Lisbona, dove si afferma il principio che il "funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa" e che i "cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel PE". Questo nuovo PE assume così natura di parlamento sovranazionale, in più con poteri accresciuti, tra cui quello di "eleggere" il Presidente della Commissione europea. In tal senso, le elezioni del 22-25 maggio 2014 potranno portare a un cambio di passo sulla strada dell'integrazione politica dell'Europa. In altre parole, potranno aprire la "via parlamentare" verso l'unione politica dell'Europa.

La recente e ancora incombente crisi economico-finanziaria ha evidenziato una situazione deficitaria, in ambito europeo, che riguarda non tanto il problema di come l'Europa funziona (o non funziona), dal punto di vista della capacità decisionale delle sue istituzioni; ma il problema dei contenuti e delle scelte politiche, ossia del "governo europeo" di fenomeni e dinamiche a forte impatto sociale, che toccano interessi e bisogni di vita e di lavoro della gente. In sostanza, il problema del sistema di potere decisionale, a cui s'accompagna quello della definizione di un'agenda politica e del suo vaglio democratico, a livello di Unione.

Chi governa in Europa?

Questa domanda cruciale stenta a trovare un baricentro su cui assestarsi, continuando a oscillare tra formule a volte piuttosto vaghe e retoriche di governance multilivello ed esigenze di definizione e tutela di un interesse davvero comune, chiaramente individuato, in modo trasparente e, soprattutto, sulla base di un metodo decisionale

pienamente democratico. L'impasse è quella sinteticamente descritta, specie con riguardo all'area euro, dal paradosso di politiche pubbliche gestite a livello europeo senza una politica, e di una politica che a livello nazionale appare sempre più in difficoltà nel reperire risorse e attivare programmi per la crescita, a causa dei cosiddetti vincoli europei. Di qui un problema di credibilità che investe tanto le istituzioni europee, quanto le stesse realtà di governo nazionali. Di qui, inoltre, il disorientamento di un'opinione pubblica messa di fronte a uno scenario dove si muovono diversi attori istituzionali: Consiglio europeo (e dell'Unione), Commissione, Eurogruppo, Parlamento europeo, Banca Centrale (quando non anche il Fondo Monetario Internazionale, chiamato a supportare la concessione di aiuti ai paesi in crisi), e leader di governo (come nel caso ben noto del duo "Merkozy": Merkel-Sarkozy). Senza trascurare il peso che sul destino di alcuni paesi in crisi, membri della zona euro, hanno le decisioni prese (riguardo alla concessione di aiuti) da parte delle autorità nazionali di altri paesi membri (come è stato nel caso del Bundestag e della Corte costituzionale tedesca).

L'opacità e, insieme, la diluizione di responsabilità che ne derivano, in un complicato mix politico-tecnocratico di competenze, per quanto riconducibile al carattere di indubbia complessità del disegno politico-istituzionale europeo, impedisce tuttavia di vedere e affrontare in modo più trasparente alcune questioni di fondo.

La questione del "governo" (government), come forma di statualità europea, a cui riferire le cessioni di sovranità, dentro uno schema rispettoso dei principi cardine di ogni democrazia: il principio di separazione dei poteri (chi decide cosa), e il principio di responsabilità politica (chi risponde di cosa e davanti a chi).

La questione, inoltre, della creazione di uno "spazio politico europeo", dove assume importanza decisiva il rapporto tra sovranità e cittadinanza; sul piano sia delle forme di democrazia, rappresentativa e partecipativa, sia delle tutele dei diritti, nella misura in cui ogni esercizio di potere decisionale al livello europeo riverbera direttamente sulle condizioni di vita dei cittadini nazionali e, insieme, dell'Unione. Si tratta di questioni tra loro strettamente connesse nel quadro più generale delle problematiche in tema di legittimazione, per quanto concerne il fondamento demo-

cratico unitario a cui ricondurre le scelte politiche e di governo attuate in nome dell'Unione.

È qui che deve avvenire il cambio di passo, per far avanzare il processo di integrazione verso un'unione politica europea. Con il nuovo PE composto di "rappresentanti dei cittadini dell'Unione" e con l'elezione, da parte di questo stesso parlamento, alla carica di Presidente della Commissione europea di un candidato che sia espressione di una maggioranza politicamente caratterizzata su base partitica, con riferimento ai risultati elettorali conseguiti dai raggruppamenti politici a livello europeo. Nell'attuale quadro istituzionale appare evidente il significato che riveste una ferma volontà del nuovo PE di farsi carico, già a partire dall'elezione del presidente della nuova Commissione europea, del proprio ruolo di prima e principale voce dei cittadini dell'Unione. Una voce che dovrà farsi sentire, come voce di maggioranza e di opposizione, a seconda dei casi, di sostegno e di critica dell'azione di governo dell'Unione, in ogni caso di verifica politica della sua coerenza ed efficacia, fino a una eventuale sfiducia nei confronti dell'operato della Commissione. Così da resistere e, anzi, contrastare la tendenza che ha visto e vede il Consiglio europeo avocare a sé, di fatto, il ruolo di principale agente del governo dell'Unione, a scapito dell'idea di un governo democraticamente fondato e legittimato sulla base della volontà dei cittadini direttamente rappresentanti, a livello dell'Unione stessa, nel Parlamento europeo. Una tendenza che ha ridimensionato e snaturato il ruolo della Commissione, facendone una sorta di "segretariato" del Consiglio europeo, con compiti di coordinamento, esecuzione e gestione di decisioni prese dallo stesso Consiglio. Così da accentuare il carattere prevalentemente "tecnico" (e "tecnocratico") degli atti e dei poteri della Commissione, in una veste di neutralità formale ritagliata più sulla sua funzione burocratica di vigilanza circa l'applicazione dei trattati, che non sulla sua funzione politica di promozione dell'interesse generale dell'Unione.

Non è più il tempo di una pretesa quanto malintesa "terzietà" del decisore di politiche pubbliche destinate a incidere direttamente sulle condizioni di vita della gente, in vista di un astratto quanto disincarnato interesse generale dell'Unione, che, in realtà e, nel migliore dei casi, è frutto di un compromesso tra interessi nazionali, quando non imposto dal prevalente potere negoziale di alcuni stati (governi) sugli altri.

Un interesse generale dell'Unione, per essere tale, non può che essere frutto, innanzitutto, di scelte proposte da un "governo dell'Unione", fondato sul princi-

pio di democrazia parlamentare, rappresentativo di forze d'opinione (partiti/movimenti) che, sulla base dei rispettivi programmi e candidati alla carica di presidente della Commissione europea, siano risultate maggioritarie nell'arena della competizione elettorale. Queste scelte dovranno essere passate al vaglio di un'approvazione, a livello dell'Unione, da parte di Parlamento e Consiglio. In aggiunta ai livelli di rappresentanza parlamentare nazionale, per quanto concerne il rispetto del principio di "sussidiarietà"; peraltro nei termini innovativi, fissati dal Trattato di Lisbona, per cui i "parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione": in termini, quindi, più di "dialogo politico" con le istituzioni europee, che non di semplice potere di veto di atti legislativi varati a livello di Unione.

Tutto ciò porta a cogliere il vero significato delle disposizioni del Trattato sull'Unione (contenute negli articoli da 10 a 12), che danno corpo al nucleo principale dei principi di valore costituzionale, in conformità ai quali l'Europa unita deve essere governata, in nome e nell'interesse dei suoi cittadini. Una lettura corretta di tali disposizioni contrasta fortemente con il ruolo assunto dal Consiglio europeo di "organo di governo" dell'Unione: divenuto, di fatto, titolare pressoché esclusivo del potere decisionale, pur rimanendo formalmente estraneo al processo decisionale (per via della disposizione del trattato che esclude l'esercizio di funzioni legislative da parte del Consiglio stesso). Questo contrasto e la relativa contraddizione chiaramente indicano l'esigenza di un ribilanciamento di potere, in linea con i principi della democrazia rappresentativa, come pure di quella partecipativa (consultazione e dialogo con le parti sociali e la società civile), a base del funzionamento (governo) dell'Unione. Si tratta di un'esigenza che dovrà essere posta in testa all'agenda politico-istituzionale del nuovo PE e della nuova Commissione, insieme.

Il cosiddetto metodo comunitario di decisione va dunque ripensato. Occorre, infatti, adattarlo alle mutate esigenze di un consenso che non può più essere "passivo"; come quello che, dagli inizi del processo di integrazione e lungo il suo sviluppo, ha caratterizzato la percezione dell'Europa come entità lontana e sostanzialmente irrilevante, se non indifferente, rispetto alle condizioni di vita della gente. In questo senso, mettere il tema del "governo dell'Europa" in cima all'agenda dei partiti politici, e più in generale ponendolo all'attenzione dei mezzi di comunicazione e in tutte le sedi di dibattito culturale e di formazione di una opinione pubblica, in occasione delle prossime elezioni europee, significa mettere al centro la questione di come guadagnare un consenso attivo e consapevole da parte della gente, dei citta-

dini, in termini di maggiore leggibilità, responsabilità e credibilità politica delle decisioni prese, come usa dire, "a Bruxelles".

In previsione, anche, di risultati elettorali che dovessero registrare un'avanzata di forze politiche (partiti e movimenti) di ispirazione anti-europea, impegnate con i loro rappresentanti eletti nel nuovo PE a destabilizzare, più che a riformare, le istituzioni e politiche dell'Unione, appare tanto più necessario preparare, per tempo, il terreno di un confronto con tali forze. Un confronto capace non solo di contrastare la deriva antieuropeista, ma di rilanciare, sia pure da posizioni critiche e non di meno propositive, il progetto di unione politica dell'Europa, come condizione imprescindibile per promuovere, come si legge nei trattati, la pace, i suoi valori e il benessere dei popoli, offrire ai cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, favorire la crescita economica per obiettivi di piena occupazione, progresso e giustizia sociale. Ciò, in un quadro istituzionale e decisionale di governo democratico dell'Unione, fondato sulla sovranità dei suoi cittadini.

La forza espansiva della libera circolazione dei lavoratori *

Ilaria Ricci

Non può negarsi che, nell'ambito dell'Unione europea, la libera circolazione dei lavoratori sia stata (e sia) una delle libertà fondamentali maggiormente soggette ad una evoluzione progressiva e costante che ne ha plasmato nel tempo la forma e il contenuto sino a ridisegnarne i confini e (talvolta) gli obiettivi.

Il principio enunciato all'art. 45 (ex articolo 39 CE) del TFUE, come un moderno "cavallo di Troia", ha in più occasioni consentito alla Corte di Giustizia di aprire una breccia nell'acquis comunitario in materia, dilatando l'applicazione e l'applicabilità del principio in questione al di là del suo stretto tenore letterale, costituendolo garante non solo del diritto dei cittadini europei di circolare liberamente nel territorio dell'Unione Europea per motivi di lavoro, ma anche dei più ampi diritti sociali dei lavoratori e dei loro familiari.

Una recente sentenza della Corte di Giustizia del 20 giugno 2013, Elodie Giersch e altri, causa C-20/12, conferma la forza espansiva del principio di libera circolazione dei lavoratori, precisando ed allargando l'ambito di applicazione dello stesso principio.

La questione portata all'attenzione della

Corte di Giustizia riguarda i figli di alcuni lavoratori frontalieri, occupati in Lussemburgo, ai quali era stata negata la concessione di un sussidio economico volto ad incentivare il compimento di studi superiori sul territorio lussemburghese o di altro Paese dell'Unione. Tale sussidio viene concesso dal Lussemburgo agli studenti, lussemburghesi o cittadini di un altro Stato membro, che risiedano in Lussemburgo nel momento in cui intraprendono gli studi superiori. In tal modo, i figli dei lavoratori frontalieri che risiedano in un Paese limitrofo del Lussemburgo risultano esclusi dal beneficio del sussidio.

Con la citata sentenza la Corte, investita della questione dal *tribunal administratif* lussemburghese, ha rilevato che il sussidio economico in questione costituisce, per il lavoratore medesimo, un vantaggio sociale (in questo senso si era pronunciata anche nella sentenza del 26 febbraio 1992, Bernini, causa C-3/90 e nella sentenza del 18 luglio 2007, Hartmann, causa C-212/05) che deve essergli riconosciuto alle stesse condizioni dei lavoratori nazionali e che, dunque, deve essere garantito non solo ai lavoratori migranti residenti in uno Stato membro ospitante, bensì parimenti ai lavoratori frontalieri i quali, pur ivi esercitando la loro attività lavorativa dipendente, risiedano in un altro Stato membro.

La Corte ha precisato che il requisito di residenza costituirebbe una discriminazione indiretta fondata sulla cittadinanza, ma ha riconosciuto che l'obiettivo dichiarato dal Lussemburgo di voler incrementare la percentuale dei residenti titolari di un diploma di istruzione superiore costituisca un legittimo obiettivo idoneo a giustificare tale disparità di trattamento e che tale requisito di residenza sia idoneo a garantire la realizzazione di tale obiettivo. Tuttavia, il requisito della residenza eccederebbe quanto necessario ai fini del raggiungimento dell'obiettivo perseguito, poiché impedirebbe di tener conto di altri elementi potenzialmente rappresentativi del reale grado di collegamento del richiedente il sussidio economico con la società o con il mercato del lavoro del Lussemburgo. La normativa lussemburghese contestata, pertanto, a giudizio della Corte, andrebbe al di là di quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito dal legislatore e sarebbe pertanto contraria al principio di libera circolazione dei lavoratori.

Tale posizione risulta confermata anche in altre decisioni (sentenza del 14 giugno 2012, Commissione/Paesi Bassi, causa C-542/09 e sentenza del 18 luglio 2013, Laurence Prinz/Region Hannover, Philipp Seeberger/Studentenwerk Heidelberg, cause riunite C-523/11 e C-585/11), con le quali la Corte ha stabilito che sarebbe contrario al principio di libera circolazione subordinare il beneficio di un sussidio economico al requisito della residenza

almeno per un determinato periodo nel Paese concedente il sussidio. Tale requisito, infatti, potrebbe creare una disparità di trattamento tra i lavoratori nazionali e i lavoratori migranti e frontalieri e potrebbe eccedere quanto necessario per conseguire l'obiettivo posto dal Paese ospitante.

Da tali decisioni emerge una (più o meno consapevole) volontà di estendere il principio della libera circolazione dei lavoratori (e, in particolare, l'art. 7, comma 2 del regolamento n. 1612/68), in modo che questi giustifichi un allargamento delle prerogative del lavoratore che si sposta all'interno dell'Unione europea, sino a comprendere diritti e garanzie riservati "direttamente" al familiare del lavoratore. Sembra evidenziarsi, in questo ambito, la volontà del legislatore e della giurisprudenza di tutelare il lavoratore inteso non più solo come entità a sé stante, ma considerato nel suo più ampio contesto di interazioni sociali, quasi occupandosi (e, in un certo qual modo, preoccupandosi) della sua complessità familiare e sociale, e cercando, in tale ottica, di eliminare quegli ostacoli che non consentono una piena integrazione (sociale, umana e relazionale) non solo del lavoratore, ma anche dei suoi familiari, nel Paese dove questi è occupato.

L'*acquis* comunitario, in questa materia, sembra infatti orientato ad interpretare in maniera sempre più ampia ed elastica il principio della libera circolazione, quasi a voler immaginare e tutelare una sorta di "benessere sociale" del lavoratore, che si attui anche attraverso la soddisfazione dei bisogni e delle aspirazioni dei suoi familiari.

In particolare, infatti, il concetto della parità di trattamento tra lavoratori, indipendentemente dal criterio della nazionalità, viene oggi coniugato in vari modi: il lavoratore e i suoi familiari hanno diritto, tra l'altro, non solo ad ottenere i medesimi vantaggi fiscali del lavoratore residente o cittadino del Paese ospitante, ma anche i medesimi vantaggi sociali, con ciò comprendendo sia le prestazioni di natura finanziaria (quali l'assegno minimo per la sussistenza o l'indennità di educazione, le borse di studio, i prestiti e gli assegni di nascita), che quelle di natura non finanziaria che tradizionalmente non sono considerate vantaggi sociali. La Corte ha deciso, ad esempio, che il diritto di richiedere che un procedimento giudiziario si svolga in una determinata lingua (sentenza dell'11 luglio 1985, Pubblico Ministero/Robert Heinrich Maria Mutsch, causa C-137/84) e la possibilità per il lavoratore migrante di ottenere che il proprio compagno non coniugato sia autorizzato a soggiornare con lui (sentenza del 17 aprile 1986, Olanda/Ann Florence Reed, causa C-59/85) sono da considerarsi inclusi nel concetto di vantaggio sociale a norma dell'articolo 7, paragrafo 2, del citato regolamento.

Appare dunque evidente che, ad oggi, il principio di libera circolazione dei lavoratori presenta molteplici sfaccettature e un notevole potenziale propulsivo per lo stesso sviluppo dell'Unione Europea.

D'altronde, come rilevato, è un dato di evidenza storica che il processo di integrazione europea presenti un carattere aperto di fenomeno in continua evoluzione, la cui originalità riflette proprio questa sua intrinseca natura evolutiva.

In quest'ambito dinamico, caratterizzato da cambiamenti dettati dal processo di integrazione europea ma anche dalla politica del mercato del lavoro e dalla struttura della famiglia, la libera circolazione dei lavoratori può contribuire non solo alla realizzazione del mercato unico ma anche alla costruzione di una dimensione sociale significativa, attraverso la promozione dell'inclusione sociale, economica e culturale dei lavoratori migranti dell'Unione europea negli Stati membri che li ospitano. Occorrerà dunque verificare e monitorare il dinamismo del principio in questione e tentare di delineare, nella sua evoluzione, una progettualità complessiva che possa tracciarne e farne intravedere gli obiettivi dello sviluppo futuro nel più generale contesto del processo di integrazione europea.

*L'articolo in versione integrale è stato pubblicato sul sito www.diritticomparati.it

L'Europa e la sfida dell'educazione digitale: al via il primo Programma Challenge Prize italiano

Andrea Lombardinio

Al via Talent Italy, il Primo programma Challenge Prize italiano promosso dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Obiettivo, valorizzare promesse e giovani creativi del nostro paese, attraverso il lancio di bandi pubblici finalizzati a incoraggiare l'innovazione in settori che spaziano dal made in Italy alla formazione, dall'energia all'Open data. Il progetto Talent Italy, basato su esperienze di Challenge Prize già diffuse in Nord America ed Europa, prevede il sostegno a iniziative scientifiche di particolare rilievo da parte di ricercatori, studenti, intellettuali, in grado di elaborare soluzioni inedite e contribuire così all'avanzamento del livello di ricerca e innovazione.

La proposta di competenza del Miur riguarda i MOOC (Massive Open Online Course), corsi online rivolti ad un pubblico potenzialmente molto ampio di studenti. Il premio destinato al progetto vincitore ammonta a 100.000 euro. Sono previsti anche tre secondi premi da 20.000 euro ciascuno. La partecipazione è aperta a cittadini residenti in Italia, imprese start-

up e spin-off, scuole, università, enti pubblici di ricerca.

Ispirati al modello statunitense, i MOOC si sono affermati su scala mondiale come un sistema pratico, economico ed efficace per superare le barriere fisiche della formazione in aula e soddisfare così la richiesta formativa di soggetti autodidatti di diverse tipologie: lavoratori, soggetti con disabilità, residenti in aree rurali, disagiate o in via di sviluppo. Non a caso l'educazione digitale e aperta costituisce uno dei temi centrali che l'Europa è chiamata a considerare, anche in vista del semestre italiano di Presidenza del Consiglio dell'Unione.

Come sottolineato nel bando Miur, «una maggiore diffusione di esperienze educative sotto forma di MOOC risulta di notevole rilevanza sociale, culturale, civile ed economica. Per ottenere la massima efficacia da tale tipologia di corsi, oltre ad un elevato livello qualitativo dei contenuti, è fondamentale assicurare un approccio esperienziale all'apprendimento. Un MOOC deve garantire anche massima apertura (ad esempio mediante licenze libere *Creative Commons*) e tutela della privacy degli studenti. MOOC con contenuti liberi e che rispettano i fruitori possono diventare un'importante estensione della didattica tradizionale ed una modalità inclusiva di trasmissione della conoscenza».

Le proposte per la sfida "Open Education: sviluppo di un MOOC per scuole e università italiane" dovranno rispondere a requisiti ben precisi: accesso gratuito, disponibilità online dei contenuti dei corsi e di tutti i materiali didattici, possibilità di fruizione su larga scala, verifiche online dei livelli di apprendimento raggiunti dagli studenti, attività di supporto alla didattica basate sull'interazione tra docente e studente, certificazione finale degli obiettivi raggiunti.

I lavori saranno valutati in due fasi: la prima prevede una preselezione da parte di una giuria di esperti nominata dal Miur sulla base del programma didattico del MOOC e delle modalità di fruizione dei contenuti. Tra i parametri valutati vi saranno l'impatto sul sistema della ricerca e dei ricercatori, sulla società e sul sistema produttivo. La giuria di esperti assegnerà uno specifico punteggio al potenziale risolutivo (coerenza del contenuto e dell'articolazione dei moduli sulla base degli obiettivi), alla solidità (livello qualitativo dei contenuti e del personale docente coinvolto), alla fruibilità (adeguatezza delle modalità di fruizione dei contenuti del MOOC), alla novità e originalità, alla competenza dei singoli progetti.

I responsabili delle proposte ammesse alla seconda fase avranno sei mesi di tempo per implementare il MOOC e fornire alla giuria elementi che documentino la diffusione, l'apprezzamento del corso e la qualità dei materiali didattici utilizzati. Il lavoro

svolto sul progetto Talent Italy ha interessato i Rappresentanti italiani impegnati nei diversi comitati di Horizon 2020, ed ha recepito le tre priorità programmatiche enunciate dalla Comunicazione COM (2011) 808 def della Commissione europea, in cui è illustrato il quadro strategico comune in materia di ricerca e innovazione per il periodo 2014-2020: promuovere attività di ricerca di alto livello finalizzata a implementare l'eccellenza scientifica dell'Ue in ambito internazionale; incoraggiare l'innovazione industriale e delle pmi; innovare per fare fronte alle sfide sociali e rispondere alle strategie definite da Europa 2020.

Maggiori informazioni sono disponibili sul sito www.talentitaly.it

Pratiche commerciali sleali: la Corte di Giustizia interviene per chiarirne il significato

Carlotta Calabresi

La Corte di Giustizia dell'Unione europea è intervenuta di nuovo sul tema delle pratiche commerciali sleali, con la sentenza del 19 dicembre 2013 (C-281/12), *Trento Sviluppo srl e Centrale Adriatica Soc. coop. arl* contro *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*.

All'origine della controversia, che dinanzi alla Corte vede contrapposti due gestori di supermercati all'AGCOM, la vicenda di un consumatore che, recatosi presso un supermercato di Trento dopo aver consultato un volantino pubblicitario che indicava la possibilità di poter acquistare un computer portatile ad un prezzo scontato, e constatato che il computer non era disponibile per la vendita, decideva di denunciare l'accaduto all'AGCM, autorità competente in Italia ai sensi dell'art. 12 della direttiva 2005/29/CE (direttiva pratiche commerciali sleali o Direttiva).

L'Autorità garante, ritenuta tale pratica ingannevole, aveva inflitto ai gestori una sanzione pecuniaria con [provvedimento n. 19447](#) in applicazione del codice del consumo (articoli 20, 21 e 23 del decreto legislativo n. 206, del 6 settembre 2005) avverso la quale le due società (rispettivamente una srl e una coop a rl) avevano proposto ricorso al TAR del Lazio, che era stato rigettato, e successivamente appello in Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato ha rinviato la questione alla CGUE in via pregiudiziale chiedendole di stabilire se "se il paragrafo 1 dell'articolo 6 della direttiva [2005/29], in riferimento alla parte in cui nel testo in italiano usa le parole "e in ogni caso", deb-

ba essere inteso nel senso che, per affermare l'esistenza di una pratica commerciale ingannevole, sia sufficiente che sussista anche uno solo degli elementi di cui alla prima parte del medesimo paragrafo, ovvero se, per affermare l'esistenza di una sleale pratica commerciale sia necessario anche che sussista l'ulteriore elemento rappresentato dall'idoneità della pratica commerciale a sviare la decisione di natura commerciale adottata dal consumatore"

In altri termini, il Consiglio di Stato si domanda se l'idoneità ad influenzare la decisione commerciale del consumatore si aggiunge alle due condizioni alternative previste dall'art. 6 (informazioni false o che possono ingannare il consumatore) oppure costituisce di per sé una pratica commerciale ingannevole.

La direttiva 2005/29 mira a garantire un livello elevato di tutela dei consumatori e riguarda le pratiche commerciali il cui intento diretto è quello di influenzare le decisioni di natura commerciale dei consumatori. La Direttiva prevede un'armonizzazione massima tra gli Stati cioè gli essi non possono adottare misure più restrittive di quelle definite dalla Direttiva. Si applica ai rapporti tra imprese e consumatori mentre la direttiva 2006/114/CE sulla pubblicità ingannevole e si applica ai rapporti tra imprese, a tutela della concorrenza.

Le pratiche commerciali sono sleali quando idonee a falsare il comportamento economico del consumatore (considerando 11, Direttiva).

Una pratica è sleale se è ingannevole o aggressiva. Le pratiche (ivi inclusa la pubblicità) sono ingannevoli quando, inducendo in errore il consumatore, gli impediscono di scegliere in modo consapevole e, di conseguenza, efficiente (considerando 14, Direttiva; sentenze del 23 aprile 2009, *VTB-VAB e Galatea*, C-261/07 e C-299/07, punto 55, nonché del 19 settembre 2013, *CHS Tour Services*, C-435/11, punto 37) e possono portarlo a prendere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso ossia qualsiasi decisione che sia direttamente connessa con quella di acquistare o meno un prodotto (art. 2, lettera e), Direttiva).

Viene utilizzato il parametro del "consumatore medio" cioè una persona normalmente informata e ragionevolmente attenta e avveduta tenuto conto di fattori sociali, culturali e linguistici. Non è necessario provare la perdita economica. È sufficiente che l'azione sia di per sé ingannevole.

Il dubbio posto dal Consiglio di Stato nasce dalle divergenze tra le versioni linguistiche dell'art. 6. Le versioni in lingua italiana ("e in ogni caso") e in lingua tedesca ("und (...) in jedem Fall") potrebbero far pensare che una pratica commerciale ido-

nea ad influenzare la decisione commerciale del consumatore sarebbe sufficiente ad essere qualificata come ingannevole. Mentre le versioni in lingua inglese (“and in either case”) e in lingua francese (“et dans un cas comme dans l'autre”) richiedono la presenza di tutte le condizioni.

Si tratta di un caso di cattiva traduzione della Direttiva in lingua italiana. La Corte ricorda che le direttive vanno interpretate in maniera uniforme pertanto non è possibile adottare un'interpretazione basata su una versione linguistica. In caso di divergenza tra le diverse versioni linguistiche, la disposizione deve essere intesa in funzione dell'economia generale e della finalità della normativa di cui essa fa parte (sentenze del 12 novembre 1998, *Institute of the Motor Industry*, C-149/97, punto 16, e del 25 marzo 2010, *Helmut Müller*, C-451/08, punto 38).

L'articolo di cui si chiede l'interpretazione è l'art. 6, primo comma, lettera b), della Direttiva.

Secondo la definizione contenuta nella Direttiva, per decisione si intende quella “relativa a se acquistare o meno un prodotto, in che modo farlo e a quali condizioni, se pagare integralmente o parzialmente, se tenere un prodotto o disfarsene o se esercitare un diritto contrattuale in relazione al prodotto. Tale decisione può portare il consumatore a compiere un'azione o all'astenersi dal compierla” (articolo 2, lettera k, Direttiva).

E' dunque definita in termini molto ampi.

Per decisione di natura commerciale non si intende solo la decisione di acquistare o meno un prodotto, ma anche quella che presenta un nesso diretto con quest'ultima, ad esempio quella di entrare nel negozio. Il consumatore non sarebbe entrato nel negozio se non avesse visto il volantino. E' il volantino ad averlo spinto ad entrare nel negozio, pertanto vi è un nesso di causalità diretta tra la lettura del volantino e l'ingresso nel negozio da parte del consumatore.

Secondo la Corte gli atti preparatori all'eventuale acquisto di un prodotto, come lo spostamento del consumatore fino al negozio o il fatto di entrarvi, possono essere considerati costitutivi di decisioni di natura commerciale, ai sensi della Direttiva. La direttiva si applica alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori poste in essere prima, durante e dopo un'operazione commerciale relativa a un prodotto.

Pertanto, alla luce della finalità e dell'economia generale della Direttiva, confrontando le versioni spagnola, francese e inglese, afferma che “perché una pratica commerciale sia qualificata come “ingannevole”, ai sensi dell'articolo 6,

paragrafo 1, della direttiva 2005/29, essa deve in particolare essere idonea a indurre il consumatore ad adottare una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso (in senso conforme della sentenza del 15 marzo 2012, *Pereničová e Perenič*, C-453/10, punto 47; sentenza *CHS Tour Services* cit. punto 42).

Il testo integrale della sentenza può essere consultato sul [sito EUR-Lex dell'Unione europea](#).

L'immigrazione e le relazioni esterne dell'Unione europea

Loredana Teodorescu

La gestione dell'immigrazione sta assumendo un ruolo sempre più rilevante anche in materia di relazioni esterne dell'Unione europea.

Gli avvenimenti legati ai disordini e alle instabilità che hanno coinvolto l'area del Mediterraneo hanno confermato l'esigenza di una politica europea di migrazione globale e coerente, in grado di fornire risposte concordate alle sfide poste dalla migrazione.

Nell'ultimo decennio, l'Unione europea ha rafforzato la cooperazione con i paesi limitrofi, affrontando nuove sfide sul piano della sua azione esterna, ed è stata investita di una maggiore responsabilità nel garantire la sicurezza interna e gestire efficacemente le frontiere esterne.

Il vicinato è diventato una delle priorità della Strategia europea in materia di sicurezza e l'oggetto di una specifica politica, la Politica europea di Vicinato attraverso la quale l'Unione si è impegnata a proiettare nelle aree confinanti le esperienze comunitarie di integrazione economica, cooperazione politica e di impegno sui diritti umani, nella volontà di concepire i confini non più come delle barriere, ma come delle opportunità per creare ambiti di cooperazione.

La collaborazione tra l'Unione europea e gli Stati del vicinato ha investito anche il controllo delle frontiere e la politica di immigrazione: sono state lanciate nuove iniziative per esportare stabilità e condividere con senso di responsabilità e solidarietà la gestione delle frontiere, nel tentativo di sfruttare i vantaggi di una migrazione ben gestita e rispondere alle sfide delle nuove tendenze migratorie attraverso un dialogo rafforzato con i paesi di origine e transito dei flussi migratori.

In questa direzione va il nuovo Approccio globale in materia di migrazione e mobilità lanciato nel 2011 che mira a potenziare le politiche esterne in materia di migrazione attraverso una sempre più efficace collaborazione con i paesi terzi.

Tra questi, “la priorità va ai paesi del vicinato, in particolare quelli del Mediterraneo meridionale e del partenariato orientale, in cui le dimensioni della migrazione e della mobilità sono strettamente collegate alla cooperazione generale in materia politica, economica, sociale e di sicurezza, e con i quali si tengono dialoghi a livello sia regionale che bilaterale” (*COM (2011) 743 definitivo*).

Al centro del nuovo approccio si pongono i partenariati per la mobilità, che riguardano Stati determinati a collaborare con l'Unione nella gestione dei flussi migratori, e in particolare nella lotta contro l'immigrazione clandestina, e che consentono ad alcune categorie di cittadini di tali paesi un migliore accesso al territorio dell'Unione europea. Questi accordi sono già stati conclusi con la Repubblica Moldova, la Georgia, l'Armenia e l'Azerbaijan sul versante orientale e con il Marocco e la Tunisia sul versante meridionale.

La risposta che l'Unione europea è chiamata ad elaborare alla luce del nuovo contesto può diventare un'opportunità per rafforzare i suoi rapporti con il Mediterraneo e proseguire con decisione il cammino verso una politica realmente comune di immigrazione.

Un'opportunità che l'Italia sarà presto chiamata a cogliere durante il prossimo semestre in cui deterrà la Presidenza del Consiglio dell'Unione europea.

COMITATO DI REDAZIONE

Responsabile di redazione

Prof. Avv. Raffaele Torino

Coordinamento redazione

Dott.ssa Loredana Teodorescu

Comitato di redazione

Dott. Luigi Cesaro

Dott.ssa Monica Didò

Dott. Luca Luchetti

Dott.ssa Antonietta Majoli

Dott. Filippo Palmieri

Dott.ssa Loredana Teodorescu

Dott.ssa Giulia Vassallo

Dott. Cristiano Zagari

Hanno collaborato a questo numero:

Ilaria Ricci, Andrea Lombardinilo, Carlotta Calabresi, Loredana Teodorescu