

## SOMMARIO

**EDITORIALE. Quale governance per l'Europa?**

*Francesco Tufarelli, Consigliere del Ministro per gli affari europei*

**Più internazionali e professionalizzanti: al via la riforma dei corsi di dottorato**

*Andrea Lombardino*

**Approvate la direttiva ADR e il regolamento ODR sulla risoluzione alternativa delle controversie con i consumatori**

*Carlotta Calabresi*

**Il nuovo pacchetto sul diritto di asilo**

*Loredana Teodorescu*

## OSSERVATORIO REGIONALE EUROPEO

L'Osservatorio Regionale Europeo (ORE) è un'iniziativa del Centro di eccellenza Altiero Spinelli all'interno del quale nasce come progetto scientifico frutto della decennale esperienza del CeAS nel campo degli studi europei.

L'Osservatorio si propone di monitorare le dinamiche istituzionali regionali al livello nazionale e nel quadro dei rapporti con l'Unione europea.

Tra le principali attività di ricerca dell'Osservatorio: analisi dei modelli organizzativi degli enti regionali in merito alla partecipazione, alla formazione e attuazione del diritto europeo; raccolta e catalogazione dei dati e della documentazione necessari per individuare le buone pratiche ed eventuali criticità.

Tra i suoi principali obiettivi, ORE intende sviluppare rapporti di collaborazione aventi finalità di assistenza, consulenza, formazione e collaborazione con tutti gli enti territoriali interessati.

La modalità di lavoro centrata sull'apertura di un canale comunicativo privilegiato con gli enti locali e regionali, ma anche con le istituzioni nazionali ed europee, consente la messa a punto di nuove metodologie destinate a fornire un contributo significativo allo sviluppo degli "affari europei regionali".

Per ulteriori informazioni, consultare il sito del progetto

<http://www.osservatorioregionaleeuropeo.eu/>

**E**ditoriale **A cura di:**  
**FRANCESCO TUFARELLI\***

## QUALE GOVERNANCE PER L'EUROPA?

Per l'Europa i dieci anni trascorsi fra il 2004 e il 2013 sono stati particolarmente difficili e faticosi. Infatti, subito dopo gli ultimi e più impegnativi allargamenti, che avrebbero richiesto una fase di espansione per l'economia, ci siamo trovati, al contrario, ad affrontare una pesante contrazione.

In sostanza, alle difficoltà politiche ed istituzionali naturalmente connesse al passaggio da 15 a 27 membri, si è unita, in un'unica miscela, una pesante crisi economica, che ha coinvolto l'intera Europa e non solo, risparmiando solo pochissimi paesi.

Oggi speriamo di aver affrontato e superato la fase peggiore della battaglia, seppur commettendo alcuni errori e pagando diverse indecisioni.

Gli anni che ora ci troviamo di fronte saranno quelli decisivi per il rilancio del progetto europeo e su questo obiettivo si verificherà la solidità e la credibilità dei governi nazionali e la coesione dell'Unione. Tuttavia, per il felice esito di questa operazione, sarà fondamentale il coinvolgimento dei cittadini e della società civile europea, come già avvenne con successo con la convenzione europea del 2003.

Quella esperienza, al netto dei risultati recepiti nei successivi trattati, ha costituito uno straordinario esercizio di democrazia, fornendo una banca di idee a cui ancora oggi, dieci anni dopo, tutti noi continuiamo ad attingere. La preparazione alle elezioni del Parlamento europeo, previste per giugno 2014, dovrà essere particolarmente curata nei diversi paesi, coinvolgendo tutte le fasce della popolazione, dagli studenti fino ai più anziani. E' importante non lasciare fuori nessuno in modo che i parlamenti e i governi nazionali si possano muovere in un clima di generale condivisione degli obiettivi.

Soprattutto i più giovani, figli

dell'Europa del programma Erasmus, devono divenire un traino verso la ripresa che non può essere solo economica ma deve essere una ripresa di fiducia nei confronti delle istituzioni. L'obiettivo irrinunciabile è di portare il maggior numero di cittadini realmente informati a votare.

I responsabili dei partiti nazionali devono impegnarsi in un atto di generosità, prestando al Parlamento europeo, per almeno un mandato, le migliori energie, le figure più rappresentative e con una profonda cultura europea.

Solo un Parlamento così costituito potrà dare un voto consapevole alla nuova Commissione, lavorando fruttuosamente, in tandem con questa e con il Consiglio europeo e interagendo coerentemente con i diversi parlamenti nazionali.

È evidente che a tale sforzo andrà affiancata una incisiva politica di informazione, che non concentri l'attenzione sul solo dato economico e finanziario, ma che illustri il concetto di Unione europea in tutte le sue variegate dimensioni.

Troppo spesso infatti, in questi anni, l'identificazione del progetto europeo solo con la sua moneta ha danneggiato ambedue, facendo perdere anche ai più diretti protagonisti l'esatta dimensione del processo compiuto da 1957 ad oggi.

Processo che si propone come obiettivo prioritario la realizzazione della proposizione: mai più guerra in Europa, un continente nel quale nel secolo precedente la guerra era stata protagonista assoluta.

Tutte le dinamiche degli ultimi anni, anche le più complesse, possono e devono essere rese comprensibili a tutti, ivi comprese quelle più ostiche concernenti, ad esempio, i vincoli di bilancio o la recente contrazione del bilancio comunitario per gli anni 2014-2020.

È tuttavia evidente che tali ambiziosi obiettivi, di cui negli ultimi anni di emergenza si è un po' persa la memoria, richiedono una generale mobilitazione, che coinvolga istituzioni europee e nazionali, lasciando da parte in

tale fase gli egoismi nazionali che nel lungo periodo danneggiano l'intero sistema.

Lo sforzo dovrà essere corale, coinvolgendo istituzioni e società civile, università e centri studi, imprese e lavoratori, ognuno nel suo ambito di competenza e con le potenzialità di cui dispone.

Ogni soggetto coinvolto avrà la funzione di una parabola, con il compito di raccogliere e ridistribuire informazioni, in modo da costituire un collegamento permanente fra i cittadini e i governanti.

In tal senso sarà anche particolarmente rilevante il contributo dei diversi paesi che si alterneranno alla presidenza delle formazioni consiliari.

Non è infatti possibile aspettarsi l'elezione di un Parlamento forte e autorevole senza che gli attori principali abbiano piena consapevolezza del proprio ruolo e della propria missione. L'adozione di ogni nuova regola o procedura, anche la più geniale, sarà inefficiente senza una reale condivisione del suo contenuto.

E' chiaro a tutti che l'intera architettura dell'Unione, ben lungi dall'essere perfetta, è viceversa ampiamente perfezionabile, e guai se così non fosse, come accade per tutte le convivenze che ciclicamente vedono aumentare il numero dei partecipanti.

Tuttavia la partecipazione di tutti e delle migliori risorse di ogni stato membro costituisce condizione indispensabile per la realizzazione di un condiviso percorso comune, così come già nel 2003 alla discussione generale parteciparono, arricchendo il dibattito, anche i paesi le cui procedure di adesione non erano ancora completamente ultimate.

D'altra parte se anche le mie riflessioni non fossero convincenti, ed io ritengo che lo siano, la strada dinnanzi a noi è comunque segnata poiché, come ebbe a dire qualche mese fa un protagonista della recente storia europea, l'Europa è come una frittata, talvolta pesante ed indigesta, ma risulta impossibile tornare indietro e ricostruire le uova che l'hanno generata.

\*Il CeAS è lieto di ospitare il contributo di Francesco Tufarelli, Consigliere del Ministro per gli affari europei.

## Più internazionali e professionalizzati: al via la riforma dei corsi di dottorato

*Andrea Lombardinilo*

Nuove possibilità di sinergia con atenei esteri. Maggior coinvolgimento di professori ordinari e associati, anche stranieri. Un migliore raccordo con enti pubblici di ricerca e mondo delle professioni. Più rigore nel rispetto dei parametri qualitativi. Una più stretta aderenza ai modelli scientifici europei. Queste alcune delle novità contenute nel decreto ministeriale 45/2013, "Regolamento recante modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato e criteri per la istituzione dei corsi di dottorato da parte degli enti accreditati", che disciplina la nuova riforma del dottorato di ricerca avviata dall'ex Ministro Francesco Profumo.



Università degli Studi Roma Tre

Il nuovo Regolamento (emanato dopo un lungo e complesso iter procedurale) è volto ad elevare la qualità complessiva del terzo livello della formazione universitaria, nella prospettiva di allineare il dottorato di ricerca italiano agli ambiti disciplinari di riferimento dei dottorati europei, sul modello dell'*European Research Council*. Spetterà all'Agenzia nazionale di valutazione dell'università e della ricerca (Anvur) il compito accreditare e valutare i singoli corsi di dottorato, sulla base di precisi parametri quantitativi e qualitativi: qualità dell'offerta formativa, adeguatezza delle strutture, numero delle borse di studio, sostenibilità dei corsi attivati, internazionalizzazione delle attività di ricerca.

Ciascun corso di dottorato dovrà essere coordinato da un collegio docente composto da almeno 16 docenti (di cui non più di un quarto ricercatori) diretto da un professore ordinario. Obbli-

gatoria la disponibilità minima di 4 borse per ogni corso e una media di 6 per il totale dei corsi attivati da ciascun ateneo. Ciascun componente del collegio dovrà possedere documentati risultati di ricerca di livello internazionale negli ambiti disciplinari del corso, con particolare riferimento ai risultati ottenuti nei cinque anni precedenti la richiesta di accreditamento. Sarà inoltre incoraggiato il sostegno economico ai dottorandi: è previsto un ulteriore budget, pari ad almeno il 10% del valore della borsa annuale, per lo sviluppo dei rispettivi percorsi di ricerca. Se privo di questi requisiti, il corso non potrà essere attivato. Come predisposto dal provvedimento, gli atenei hanno provveduto a definire la propria regolamentazione interna. Il passo successivo riguarda la valutazione dei dottorati previsti nella programmazione 2013/2014.

Ma c'è di più. Al fine di promuovere un più efficace coordinamento dell'attività di ricerca di alto livello internazionale, gli atenei potranno attivare corsi di dottorato (previo accreditamento) con Università ed enti di ricerca esteri di alta qualificazione e di riconosciuto livello internazionale (in regime di reciprocità), sulla base di specifiche convenzioni che prevedano non solo la condivisione delle attività didattiche e di ricerca e dei costi, ma anche lo scambio di docenti e ricercatori. I dottorati promossi in convenzione con istituzioni estere dovranno prevedere il rilascio del titolo congiunto o di un doppio o multiplo titolo dottorale.

«Il nuovo decreto sull'accreditamento – ha commentato l'ex Ministro Profumo – allinea il nostro Paese ai migliori standard europei, e consente alle università e agli enti di ricerca di offrire percorsi di dottorato con l'obiettivo di creare un sistema dell'alta formazione nazionale più robusto e più capace di competere con i migliori Paesi europei. L'obiettivo è creare opportunità di lavoro per giovani dottori di ricerca non solo nell'ambito del sistema dell'università e della ricerca pubblici, ma anche nel settore industriale».

Il testo del nuovo [Regolamento del dottorato di ricerca](#) è disponibile sul sito del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

## Approvate la direttiva ADR e il regolamento ODR sulla risoluzione alternativa delle controversie con i consumatori

*Carlotta Calabresi*

Un'ulteriore spinta alla risoluzione alternativa delle controversie arriva dall'Europa, e ancora una volta nel settore del diritto dei consumatori.

Le controversie in materia di consumo, si sa, sono caratterizzate dalla sproporzione tra il valore economico della controversia e il costo della risoluzione giudiziaria. Le difficoltà inerenti a questo tipo di controversie – a maggior ragione se transfrontaliere e derivanti dal commercio *online* (*e-commerce*) – possono scoraggiare il consumatore e dissuaderlo dal far valere i propri diritti. Di qui il livello elevato di protezione del consumatore in Europa e la possibilità che costui possa far valere i suoi diritti con procedure semplificate e a costo ridotto, onde evitare che la legislazione protettiva rimanga lettera morta. Le risoluzioni alternative di controversie (ADR), insieme ad altre strategie, consentono di migliorare e variare l'offerta di giustizia, intesa in senso ampio.



Fonte: sito della Direzione generale per la Salute e i Consumatori della Commissione europea

Lo stimolo per il legislatore europeo sono stati atti quali il "Programma dell'Aja" (COM(2005)184 def, 10.5.2005); la Comunicazione della Commissione "Europa 2020" (COM(2010) 2020, 3.3.2010); l'Agenda digitale europea (COM(2010)245, 19.5.2010), adottata nell'ambito della strategia Europa 2020 e l'atto per il mercato unico (*Single Market Act*) che

considera le ADR come una delle 12 leve per stimolare la crescita e rilanciare il mercato unico, in particolare quello digitale (COM (2011) 206 def, 13.4.11).

Nel giugno scorso sono stati promulgati il Regolamento UE n. 524/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 relativo alla risoluzione delle controversie *online* dei consumatori (regolamento sull'ODR per i consumatori) e la direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (direttiva sull'ADR per i consumatori).

Tali atti sono stati preceduti da atti non vincolanti quali il Libro verde sull'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato unico, 16.11.1993, la Raccomandazione della Commissione 30.3.1998, 98/257/CE riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo, la Raccomandazione della Commissione, 4.4.2001, 2001/310/CE sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materie di consumo (entrambi atti non vincolanti) e il Libro verde relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale, COM/2002/0196.

Il primo atto vincolante dell'UE su questo tema, applicabile a tutte le controversie civili, non solo con i consumatori, è stata invece la Direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 21.5.2008 relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale.

La direttiva 2013/11/UE si pone l'obiettivo di migliorare la qualità dei servizi di ADR, presenti in maniera assai disomogenea negli Stati membri. Circa 750 imprese pubbliche e private offrono tali servizi ma operano con regole diverse e solo la metà di esse sono state notificate alla Commissione.

La direttiva 2013/11/UE si applica alle controversie, sia nazionali che transfrontaliere, che oppongono consumatore e professionista (non professionisti tra di loro). I settori dell'istruzione e della salute sono esclusi dal suo campo di applicazione, così come il servizio pubblico e i reclami interni alle

aziende. La procedura potrà condurre ad un risultato vincolante o persuasivo e si concluderà in 90 giorni. Gli Stati saranno liberi di prevedere procedure obbligatorie, purché ciò non precluda l'accesso al sistema giudiziario. I costi saranno minimi o nulli e un'autorità competente dovrà vigilare sugli enti del territorio. Le imprese che offrono prodotti e servizi *online* dovranno esporre sul proprio sito la possibilità per il consumatore di ricorrere ad una procedura ADR e un *link* al sito ODR. La procedura dovrà conformarsi ai principi di competenza, indipendenza, imparzialità, trasparenza, efficacia, equità, libertà e legalità.

Il regolamento 524/2013, adottato per evitare divergenze nelle legislazioni nazionali, prevede la creazione di un sito web interattivo accessibile in tutte le lingue nazionali. La piattaforma collegherà tutti gli organismi ADR nazionali notificati alla Commissione e sarà gestita e finanziata dalla stessa. La procedura *online* sarà esperibile sia dal consumatore contro il professionista che viceversa, sempre che lo Stato lo permetta. La piattaforma metterà in contatto i consumatori con gli organismi dei diversi Stati membri che forniscono servizi di ADR disciplinati dalla direttiva.

## Il nuovo pacchetto sul diritto di asilo

*Loredana Teodorescu*

Il Parlamento europeo, in seduta plenaria a Strasburgo, ha approvato lo scorso giugno il nuovo pacchetto sul diritto di asilo. L'Unione europea prosegue così con il completamento del sistema europeo comune di asilo, previsto per il 2012.

Si è trattato di un processo lungo e dibattuto, caratterizzato dal tentativo di trovare un compromesso tra due questioni fondamentali: da un lato, rafforzare le garanzie dei richiedenti asilo e delle persone che hanno diritto alla protezione internazionale; dall'altro, prevenire l'abuso del diritto di asilo da parte di migranti non legalmente autorizzati ad entrare e risiedere nei territori dell'Unione europea. "La Commissione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno lavorato per anni alla definizione di un quadro giuridico completo per il trattamento dei richiedenti asilo. Il recente accordo sulla riforma del



sistema europeo di asilo rappresenta un risultato di grande rilievo e rende omaggio alla volontà e alla determinazione politica di quanti, per quasi cinque anni, hanno partecipato a negoziati spesso difficili. Ricorda che l'Unione europea si fonda su valori che sanciscono il rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto, e dimostra che, anche in tempi di crisi economica, la promozione del diritto di asilo è al centro degli sforzi dell'Unione per costruire uno spazio di libertà e giustizia", ha commentato Cecilia Malmström, Commissaria per gli Affari interni.



Fonte: sito della Direzione generale Affari Interni della Commissione europea

Tra i principali miglioramenti, le maggiori tutele. Secondo le nuove regole recentemente approvate, ai richiedenti asilo devono essere garantite condizioni di vita o di detenzione dignitose, una valutazione medica e psicologica tempestiva delle loro esigenze e un più rapido accesso al mercato del lavoro (nove mesi dopo la presentazione di una domanda d'asilo).

Per quanto riguarda il Paese responsabile dell'esame di una domanda di asilo, le regole stabilite dal regolamento di Dublino del 2003 rimangono sostanzialmente invariate: continuerà quindi ad occuparsene, in genere, il Paese attraverso cui il richiedente asilo è entrato. Le nuove regole introducono però una modifica importante: nessuno potrà essere trasferito verso Stati dell'Ue in cui ci sia il rischio di trattamenti inumani o degradanti. Sarà inoltre introdotto un meccanismo di allarme rapido per far fronte ai problemi nei sistemi nazionali d'asilo prima che si trasformino in crisi. Inoltre, per ovviare alle differenze tra le procedure nazionali in questo settore, il regolamento impone un termine di sei mesi, con limitate eccezioni, per la presa in esame delle domande.

Le nuove regole stabiliscono delle novità anche in materia di Eurodac: le forze di polizia degli Stati membri ed Europol potranno avere accesso alla

banca dati Eurodac che raccoglie le impronte digitali dei richiedenti asilo. Il nuovo pacchetto rappresenta un grande progresso nell'ambito del diritto sull'asilo, a cui non venivano apportate modifiche da ormai dieci anni.

Non sono mancate tuttavia le critiche. Per nulla soddisfatti, ad esempio, diversi europarlamentari italiani, secondo cui il pacchetto contiene una grave carenza: manca la "giusta ripartizione degli oneri tra Stati membri, in particolare modo in caso di flussi migratori che notoriamente colpiscono l'Italia, così come Malta e Grecia".

Secondo la ricerca pubblicata dall'European Council on Refugees and Exiles (Ecre) sui sistemi di asilo in 14 Stati membri dell'Unione europea, e curata per l'Italia dal Consiglio Italiano per i Rifugiati (Cir), il cammino verso il raggiungimento di un Sistema Comune Europeo di Asilo giusto ed efficace è ancora lungo. Il rapporto evidenzia infatti le grandi differenze rispetto alle norme procedurali, alla tutela dei diritti, ai servizi d'integrazione e all'uso della detenzione amministrativa dei richiedenti asilo, nonostante gli sforzi degli ultimi anni per armonizzare le politiche in materia.

L'impegno dell'Unione è sempre più richiesto: secondo i dati più recenti forniti da Eurostat, il numero di richiedenti asilo nell'Ue è in aumento. Nel 2012 il numero di richiedenti asilo è salito a 331.975, rispetto ai 302mila del 2011.

Il rapporto Eurostat fornisce elementi utili per inquadrare il fenomeno. Per quanto riguarda i Paesi Ue responsabili della procedura, nel 2012 il 70% delle domande sono state presentate in Germania (77.500), Francia (60.600), Svezia (43.900), Gran Bretagna (28.200) e Belgio (28.100). In Italia, 15.715. Il 73% delle decisioni in prima istanza sulle richieste di asilo sono state negative. Circa il 36% delle domande è stato positivamente accolto: in totale 24.945 persone hanno ricevuto una forma di protezione (10.805 lo status di rifugiato, 9.380 la protezione sussidiaria, 4.755 il permesso per motivi umanitari.)

Anche i dati parziali relativi al primo trimestre 2013 confermano un aumento del 20% delle domande rispetto allo stesso periodo del 2012: in totale circa 86.105 mila persone, provenienti soprattutto da Russia, Siria e Afghanistan, hanno cercato asilo in uno degli

Stati membri.

Come ha dichiarato Cecilia Malmström: "Oltre a dover difendere i valori umani a favore dei propri cittadini, l'Unione europea ha un ruolo di primo piano da svolgere nella comunità internazionale, accogliendo quanti cercano rifugio da guerre e persecuzioni. Abbiamo l'obbligo di trattare ogni persona in modo umano e di offrirle - se si ritiene che abbia diritto alla protezione - la prospettiva di una vita dignitosa e la possibilità di apportare un contributo alla nostra società, qui in Europa. Sono certa che il quadro giuridico per la politica comune europea in materia di asilo da noi concordato ci aiuterà a concretizzare tale aspirazione."

Il nuovo regolamento entrerà in vigore a metà 2015, mentre i trasferimenti potranno essere realizzati già a partire dal 2014.

Maggiori informazioni sono reperibili sul sito della [Direzione generale Affari interni della Commissione 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:

Carlotta Calabresi, Andrea Lombardino, Loredana Teodorescu