

DIPARTIMENTO DI  
**SCIENZE POLITICHE**  
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI BARI ALDO MORO

www.sudineuropa.net  
info@sudineuropa.net



## L'Europa

# ACCERCHIATA

*L'Editoriale di* ENNIO TRIGGIANI

L'integrazione europea sta indubbiamente vivendo uno dei momenti più difficili della sua non lunga storia. L'impressione è che i suoi più convinti e strenui sostenitori, dai dirigenti politici ai comuni cittadini, siano come accerchiati da una serie di forze dirette al ristabilirsi dei ferrei confini nazionali, da un lato, o dalla opposta ricerca di valorizzare le proprie (vere o presunte) identità nazionali in chiave secessionista. La Brexit, il cui cammino è prevedibilmente accidentato, stenta a trovare soluzioni sul tavolo negoziale lasciando aperti seri e pesanti dubbi sulle future conclusioni. E comunque resta da capire, una volta maturato il recesso, quali saranno le conseguenze interne al Regno Unito. Penso alla Scozia, la cui vocazione europeista è ampiamente nota e che, una volta perso l'ancoraggio al resto del Continente, troverebbe nuovi e convincenti spunti per ribadire le proprie aspirazioni indipendentiste.

Ma immagino ancora il più complesso scenario che potrebbe aprirsi in Irlanda del Nord, i cui cittadini a loro volta si erano espressi a favore del remain. C'è da chiedersi quali saranno le conseguenze sul Trattato di pace del 1998, l'accordo del Venerdì Santo (Good Friday Agreement) firmato a Belfast il 10 aprile 1998 dal governo del Regno Unito e da quello irlandese dopo decenni di sanguinose lotte intestine e che portò ad una modifica della Costituzione dell'EIRE. Eppure l'Irlanda del Nord, con la rinascita di un serio confine fra i due Paesi, rischia di essere travolta e stravolta dalla Brexit in termini di perdita di fondi dell'Unione, bilancia commerciale, questioni confessionali, diritti umani. D'altronde Gerry Adams, Presidente dello Sinn Féin, il partito cattolico indipendentista nord-irlandese, dichiarò all'indomani del referendum che l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione europea minacciava di "compromettere" e distruggere gli accordi di pace riportando in primo piano la questione della riunificazione della regione con la Repubblica d'Irlanda. E, più recentemente, la leader del Sinn Féin Michelle O'Neil ha ipotizzato l'indizione, in proposito, di un referendum. A Bruxelles si è convinti che sia il Regno Unito sia l'EIRE potrebbero creare una specie di "status speciale" per l'Irlanda del Nord, "dati gli

effetti economici negativi e la sensibilità politica" del caso. Non è detto che ci si riuscirà.

Ancora aperta è la crisi della Catalogna la cui autonomia, dopo il primo riconoscimento con lo Statuto del 1978, aveva peraltro ottenuto un significativo salto di qualità con la riforma costituzionale del 2010, tuttavia vanificata da un improvvido ricorso alla Corte costituzionale da parte dell'attuale primo ministro Rajoy. Questi ha voluto impedire, a mio avviso erroneamente, la realizzazione del referendum (come invece serenamente tenutosi a suo tempo in Scozia) il cui risultato difficilmente sarebbe stato a favore dell'indipendenza. Di lì, molto probabilmente, si è progressivamente riacceso il sentimento indipendentista che rischia di ridestare quello basco.

E proprio a proposito di quest'ultimo, va detto che esso si è "assopito" in buona parte per la prospettiva, in caso di indipendenza, di dover rimanere a lungo al di fuori dell'Unione; e così per le Fiandre in Belgio. Perché, va sempre rammentato che il loro ingresso nell'UE, in quanto Stati di nuova istituzione, resta sottoposto all'esercizio del diritto di veto da parte di qualsiasi Paese membro. Ed è inimmaginabile che quello di origine, soprattutto se lo strappo non è stato consensuale, possa evitare di esercitarlo.

È tuttavia da sottolineare che i dirigenti di tutti questi "possibili" nuovi Stati in realtà non conducono la loro lotta politica affermando, pigliando i classici due piccioni con una fava, "...e così ci liberiamo finalmente



Presidenza del Consiglio  
Regione Puglia



Comune di Bari



Centro di Documentazione  
Europea di Bari

Cofinanziato dall'UE





## SOMMARIO

## editoriale

## L'Europa ACCERCHIATA

ENNIO TRIGGIANI

1

## approfondimenti

Il meccanismo di ricollocazione obbligatoria dei richiedenti protezione internazionale e il principio di solidarietà

UGO VILLANI

3

Il "modello europeo" di media conciliazione per le controversie civili

LUCIANO GAROFALO

6

Il caso Amazon: tra politica della concorrenza e politica fiscale

ANGELA MARIA ROMITO

9

La situazione dei diritti umani in Turchia al vaglio del Consiglio d'Europa

EGERIA NALIN

11

Precauzione e OGM: la Corte di giustizia contro i pregiudizi nazionali

MICAELA FALCONE

13

Dove sta andando la politica migratoria dell'Unione europea?

GIUSEPPE MORGESE

15

"La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro": il settimo report sulla politica di coesione UE

MICAELA LASTILLA

19

Il benessere degli animali sempre più centrale nella legislazione dell'Unione europea

FRANCESCO E. CELENTANO

21

## Europe direct

La nuova politica industriale europea: non solo piano di investimenti

ANTONIA CARPARELLI e DARIA CIRACÌ

23

Piano Juncker e PMI in Italia

ANTONELLA BISCIONE

25

Il Piano di investimenti per l'Europa

IRENE PAOLINO

26

Innovart: la campagna informativa del Dipartimento di Scienze Politiche sul piano di investimenti per l'Europa

IRENE PAOLINO

28

## norme di interesse generale

30

## Sulla scena dell'Europa

32

anche dell'Unione europea!". Tutt'altro. L'aspirazione a poter rimanervi (abbastanza improbabile) o a rientrarvi costituisce una delle loro priorità programmatiche. Le stesse richieste di autonomia in Lombardia e Veneto, avvalorate dai recenti referendum, anzitutto non prevedono assolutamente (se non per frange del tutto minoritarie) una secessione dall'Italia quanto, se mai, la volontà di riformare (anche se in senso certamente non progressivo) il funzionamento dell'Unione stessa.

Va peraltro segnalato che le istituzioni europee difficilmente possono operare da sponda rispetto alle richieste autonomistiche, ed è quanto successo nel caso di quelle catalane, ricordando che l'art. 4, par. 2, TUE afferma che "l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali o regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare la funzione di salvaguardia dell'integrità territoriale (...)".

E allora, come va disegnandosi il futuro del nostro Continente? È di tutta evidenza il controsenso storico di una progressiva "polverizzazione" in chiave statale-nazionale nell'epoca della crescente globalizzazione. In Europa, la rivendicazione delle identità nazionali (o presunte tali) in contesti caratterizzati da sistemi democratici non consente mai di pensare a tentativi di soffocamento delle stesse, essendo oggi possibili forme anche incisive di autonomie costituzionalmente garantite all'interno dello stesso Stato. Ma la soluzione più utile e soprattutto più lungimirante è l'inquadramento di tali problematiche all'interno di una Unione europea rilanciata e riformata. È chiaro che un significativo salto di qualità nell'impianto complessivo del sistema istituzionale "comunitario", con il progressivo "scolorirsi" degli attuali confini nazionali, consentirebbe ulteriori forme diverse di aggregazioni, socio-economiche, anche in chiave macro regionale; si amplificherebbero, così, comuni interessi al di là dei confini statali, decantando, almeno in parte, le rivendicazioni identitarie che in chiave culturale e nella promozione dei diritti hanno sempre trovato nell'Unione una chiara tutela ("unita nella diversità" è il suo motto). E comunque va sempre ricordato che non sussistono all'interno dell'UE popolazioni che possano richiamarsi al principio di autodeterminazione, come sancito dalla Carta delle Nazioni Unite, in quanto oppresse e private dell'accesso a qualsiasi potere di governo. Pur nel noto caso del Quebec, la Corte suprema del Canada (1998) negò l'esistenza di tali circostanze.

La carta identitaria dell'Unione è sempre, infatti, l'irrinunciabile riferimento ai diritti fondamentali universali che hanno visto emettere dal Tribunale dell'Aja l'attesa sentenza contro Mladic, un atto di grandissima importanza specie in questo momento storico.

Proprio per questo, il rilancio del processo d'integrazione è tutt'altro che facile poiché nell'UE il pallino resta sempre in mano agli Stati; solo Francia e, superate le difficoltà post-elettorali, Germania appaiono in grado di prendere l'iniziativa; è invece una totale incognita il contributo che potrà venire dall'Italia in considerazione delle elezioni della prossima primavera. Eppure un positivo segnale in controtendenza è stato dato dalla decisione di dar vita ad una *Cooperazione strutturata permanente in materia di difesa* partita con la apposita notifica da parte di 23 Stati membri (art. 46, par. 1, TUE), primo atto di grandissimo rilievo simbolico e politico dopo il fallimento della Comunità Europea della Difesa nel 1954. Questa forma di integrazione differenziata, perfezionatasi l'11 dicembre con l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri degli esteri (art. 42, par. 6, TUE), dovrebbe consentire a tutti i cittadini, preoccupati della propria sicurezza, di comprendere meglio l'esigenza di unire le forze più che dividerle. Per una singolare coincidenza l'Europa può forse liberarsi dall'accerchiamento in cui si trova attraverso una "mossa militare". E ricordando l'assoluto favore con cui Altiero Spinelli, pur fervente pacifista, salutò la possibile nascita della CED proprio rinvenendone il carattere squisitamente politico.

# Il meccanismo di ricollocazione obbligatoria dei richiedenti PROTEZIONE INTERNAZIONALE e il PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ

di UGO VILLANI

\* Professore emerito di Diritto internazionale dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro

L'ostilità dei Paesi del c.d. gruppo di Visegrad (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria) verso i tentativi dell'Unione europea di fronteggiare la grave crisi migratoria esplosa nell'estate del 2015 nel Mediterraneo si è manifestata con particolare durezza contro il programma di ricollocazione obbligatoria, stabilito con la decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dei Paesi più colpiti da tale crisi, la Grecia e l'Italia.

Da un lato, gli Stati del gruppo di Visegrad si sono rifiutati di eseguire tale decisione, sottraendosi all'obbligo di accogliere nel proprio territorio il numero di richiedenti protezione internazionale da essa previsto; per cui la Commissione, nel giugno 2017, ha aperto una procedura d'infrazione verso alcuni di loro (Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria). Dall'altro, la Slovacchia e l'Ungheria hanno impugnato la decisione dinanzi alla Corte di giustizia. Nel processo è intervenuta la Polonia a sostegno dei ricorrenti, mentre il Consiglio, convenuto nel giudizio, è stato sostenuto, oltre che dalla Commissione, da numerosi Stati membri (Belgio, Germania, Grecia, Francia, Italia, Lussemburgo, Svezia). Conformandosi alle conclusioni presentate dall'Avvocato generale Yves Bot il 26 luglio 2017, la Corte, con sentenza del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica Slovacca e Ungheria c. Consiglio*, ha respinto integralmente i ricorsi.

La decisione impugnata è fondata sull'art. 78, par. 3, TFUE, il quale prevede che, qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati.

La decisione, nel preambolo, richiama ripetutamente il principio di solidarietà e di equa ripartizione di responsabilità tra gli Stati membri, dei quali essa rappresenta l'applicazione con riguardo alla situazione determinatasi nei confronti dell'Italia e della Grecia. Da tali principi, ai sensi dell'art. 80 TFUE, sono governate le politiche dell'Unione e la loro attuazione in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione. Essa istituisce un meccanismo provvisorio, in vigore dal 25 settembre 2015 al 26 settembre 2017, di ricollocazione di un numero previsto di 120.000 richiedenti protezione internazionale dall'Italia e dalla Grecia negli altri Stati membri, nella misura stabilita dalla stessa decisione. Lo Stato membro nel quale i richiedenti protezione internazionale sono trasferiti diventano competenti per l'esame della domanda di protezione, in deroga ai criteri stabiliti dal regolamento (UE) n. 604/2013 del 26 giugno 2013 (Dublino III).

Si deve avvertire che il meccanismo di ricollocazione obbligatorio ha dato risultati alquanto deludenti, se si con-

sidera che dalla comunicazione della Commissione del 6 settembre 2017, COM(2017)465 fin., risulta che, al 4 settembre precedente, solo 27.695 richiedenti protezione (19.244 dalla Grecia e 8.451 dall'Italia) erano stati ricollocati; e ciò sia a causa di alcuni ritardi e carenze degli stessi Paesi beneficiari, sia per l'assoluta mancanza di collaborazione di alcuni Stati membri, a cominciare da quelli ricorrenti. Esso conserva, tuttavia, una notevole importanza, sia perché mostra una nuova determinazione dell'Unione ad adottare misure obbligatorie, non lasciate alla... buona volontà degli Stati membri, sia perché – come si è ricordato – esso dà concreta attuazione al principio di solidarietà che governa la materia in esame.

A sostegno della loro domanda di annullamento la Slovacchia e l'Ungheria hanno dedotto ben sedici motivi. Alcuni attengono a presunti vizi di procedura nell'adozione della decisione; altri al merito, cioè al suo contenuto, in rapporto principalmente al rispetto del principio di proporzionalità. Ma, in primo luogo, i ricorrenti hanno contestato l'inadeguatezza dell'art. 78, par. 3, TFUE a fungere da base giuridica della decisione impugnata.

Anzitutto si poneva la questione se la decisione dovesse qualificarsi come atto legislativo, sebbene l'art. 78, par. 3, TFUE non denomini la procedura di adozione degli atti come procedura legislativa. In caso di risposta affermativa la decisione, per un verso, avrebbe dovuto essere assoggettata alla partecipazione dei parlamenti nazionali, in conformità del Protocollo n. 1, sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, e del Protocollo n. 2, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; per altro verso, la delibera del Consiglio avrebbe dovuto avvenire a seduta pubblica (art. 16, par. 8, TUE e art. 15, par. 2, TFUE). Tali prescrizioni non erano state osservate per l'adozione della decisione impugnata. La Corte, sebbene la procedura di adozione delle misure ex art. 78, par. 3 – proposta della Commissione, consultazione del Parlamento europeo, decisione del Consiglio – corrisponda esattamente al tipo di procedura legislativa speciale prevista dall'art. 289, par. 2, TFUE, ha affermato che, poiché l'art. 78, par. 3, TFUE non



APPROFONDIMENTI

PROTEZIONE INTERNAZIONALE



fa espresso riferimento ad alcuna procedura legislativa, gli atti adottati in base a tale articolo non costituiscono atti legislativi. Escluso, in base a un approccio che la stessa Corte qualifica “sistemico” (ma che appare, piuttosto, “nominalistico”), il carattere legislativo della decisione impugnata, si poneva l’ulteriore motivo di ricorso in ragione della inidoneità di una decisione non legislativa a derogare le disposizioni del regolamento Dublino III sullo Stato competente per l’esame delle domande di protezione internazionale. Al riguardo, la Corte ha osservato che, in assenza di un divieto nello stesso art. 78, par. 3, TFUE, non possono escludersi misure derogatorie di atti legislativi, purché temporanee, come quelle contemplate nella decisione impugnata, che non intendono dettare una disciplina di carattere permanente. La Corte ha affermato, altresì, che l’afflusso di cittadini di Paesi terzi ben poteva considerarsi “improvviso” e tale da determinare una situazione di emergenza, sicché non poteva dirsi che il Consiglio fosse ricorso in un manifesto errore di valutazione; tanto più che occorre riconoscere alle istituzioni dell’Unione un ampio potere discrezionale allorché adottano misure in settori che implicano scelte politiche e valutazioni complesse.

Tra i numerosi motivi di carattere procedurale, erano sollevate delle violazioni delle forme sostanziali, anzitutto perché il Parlamento europeo non era stato consultato nuovamente dopo che il Consiglio aveva apportato delle modifiche sostanziali alla iniziale proposta della Commissione. La Corte ha riconosciuto che l’unica modifica sostanziale riguardava l’eliminazione dell’Ungheria, su sua richiesta, dagli Stati originariamente previsti quali beneficiari della ricollocazione; ma ha rilevato che il 16 settembre 2015 il Parlamento era stato informato di ciò dalla Presidenza del Consiglio, in occasione di una sessione plenaria straordinaria dello stesso Parlamento. Questo, pertanto, nella sua risoluzione di approvazione della proposta iniziale, emanata il giorno successivo, aveva necessariamente tenuto conto di tale modifica.

Un’altra violazione delle forme sostanziali sarebbe derivata dalla mancata decisione del Consiglio all’unanimità ai sensi dell’art. 293, par. 1, TFUE, sebbene esso avesse modificato la proposta della Commissione; ma la Corte ha rilevato che la stessa Commissione, rappresentata dal suo primo vicepresidente e dal commissario all’immigrazione, debitamente autorizzati, aveva approvato le modifiche alla propria proposta iniziale nel corso di riunioni svoltesi nel Consiglio. Ai sensi dell’art. 293, par. 2, TFUE, doveva ritenersi, pertanto, che la Commissione avesse modificato la propria proposta anteriormente alla decisione del Consiglio, la quale, di conseguenza, non richiedeva più l’unanimità, non essendo modificativa della proposta della Commissione. La Corte, infine, ha ritenuto insussistente la violazione delle forme sostanziali consistente nell’inosservanza dell’art. 14, par. 1, del regolamento interno del Consiglio in materia di uso delle lingue.

Se i motivi esaminati riguardavano la legalità “esterna” della decisione 2015/1601, altri investivano il merito della stessa, concentrandosi, in specie, sulla presunta violazione del principio di proporzionalità sancito dall’art. 5, par. 4, TUE. In proposito la Corte, conformemente alla sua giurisprudenza consolidata, ha osservato in via preliminare che, quando – come nel caso dell’art. 78, par. 3, TFUE – le istituzioni debbano operare scelte essenzialmente di natura politica e valutazioni complesse, da effettuarsi, per giunta, entro termini brevi per rispondere rapidamente a una situazione di emergenza, solo il carattere manifestamente inappropriato rispetto all’obiettivo perseguito può inficiare la legittimità della misura in questione. Muovendo da questa premessa, la Corte ha respinto i vari motivi di ricorso fondati sul principio di proporzionalità.

Un primo motivo riguardava la presunta inidoneità del meccanismo della ricollocazione a realizzare l’obiettivo di alleggerire la pressione migratoria sui regimi di asilo della Grecia e dell’Italia, poiché, in realtà, tali regimi presenterebbero carenze strutturali legate alla mancanza di capacità di accoglienza e di trattamento delle domande di protezione internazionale. L’inidoneità del meccanismo istituito dalla decisione impugnata sarebbe dimostrata dallo scarso numero di ricollocazioni effettuate. La Corte ha affermato, al riguardo, che non può ritenersi che il meccanismo di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale fosse manifestamente inadatto a

contribuire all’obiettivo di aiutare la Grecia e l’Italia ad affrontare la situazione di emergenza determinatasi, tanto più che la decisione impugnata accompagnava il meccanismo della ricollocazione con misure volte a migliorare il regime di asilo dei due Stati beneficiari, fornendo agli stessi anche un sostegno operativo, nonché un sostegno finanziario (oltre che ai Paesi di ricollocazione).

In ogni caso, la Corte ha respinto fermamente l’accusa degli Stati ricorrenti di imputare, sostanzialmente, alla Grecia e all’Italia la responsabilità del cattivo funzionamento dei rispettivi regimi di asilo. Essa ha dichiarato, anzitutto, che appare difficilmente contestabile che qualsiasi regime di asilo, anche se immune da debolezze strutturali in termini di accoglienza e di trattamento delle domande di protezione internazionale, sarebbe stato gravemente perturbato dall’afflusso senza precedenti di migranti che ha avuto luogo in Grecia e in Italia nel corso del 2015. Quanto all’argomento secondo il quale proprio lo scarso successo del meccanismo di ricollocazione dimostrerebbe la sua inidoneità a realizzare l’obiettivo di aiutare la Grecia e l’Italia, la Corte, premesso che la validità di un atto non può dipendere da valutazioni retrospettive riguardanti il suo grado di efficacia, ha sottolineato che tale risultato deludente era dovuto anche alla mancanza di cooperazione di alcuni Stati (tra i quali proprio quelli ricorrenti). Veniva poi in rilievo un presunto carattere non necessario del meccanismo di ricollocazione. Esso – secondo il ricorso – avrebbe potuto essere sostituito con altre misure, meno incidenti sul diritto “sovrano” di ciascuno Stato membro di decidere liberamente dell’ammissione nel proprio territorio di cittadini di Paesi terzi e meno onerose sul piano amministrativo e finanziario. La Corte ha osservato, anzitutto, che non può ritenersi che il Consiglio, alla luce dei flussi migratori senza precedenti verificatisi, in particolare, nei mesi di luglio e agosto 2015 e degli strumenti già messi in campo senza risultati rilevanti, abbia commesso un errore manifesto di valutazione nel considerare giustificata la ricollocazione di 120.000 richiedenti protezione internazionale, mantenendo tale numero anche dopo il ritiro dell’Ungheria quale Stato beneficiario. La Corte ha sottolineato, anzi, che il Consiglio era effettivamente tenuto a dare attuazione al principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario, la cui osservanza si impone, a norma del citato art. 80 TFUE, nelle politiche dell’Unione relative ai controlli alle frontiere, all’asilo e all’immigrazione.

La Corte ha dovuto quindi affrontare la situazione particolare dell’Ungheria, originariamente inclusa tra gli Stati beneficiari del meccanismo di ricollocazione e, dopo la sua rinuncia, compresa tra gli Stati membri assegnatari di quote obbligatorie di ricollocazione. Respingendo, anche sotto questo profilo, la pretesa violazione del principio di proporzionalità, la Corte ha rilevato, in primo luogo, che, a seguito della costruzione, da parte dell’Ungheria, di una barriera sulla frontiera con la Serbia, la pressione migratoria verso la stessa Ungheria si era considerevolmente alleggerita verso settembre 2015. La conformità della decisione impugnata al principio di proporzionalità, inoltre, era confermata dal fatto che essa, garantendo un equilibrio dei diversi interessi in giuoco, prendeva in considerazione non già la situazione particolare di un singolo Stato membro, bensì quella dell’insieme degli Stati membri. E la decisione di ripartire le quote obbligatorie di ricollocazione fra tutti gli Stati membri era conforme al principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli stessi. D’altra parte, la decisione conteneva dei meccanismi di aggiustamento (previsti dall’art. 4) che, in caso di mutamento della situazione di singoli Stati membri, consentivano, da un lato, di sospendere l’obbligo di ricollocazione, dall’altro, di beneficiare di tale meccanismo. Anche i criteri di ripartizione delle quote risultavano giustificati in quanto proporzionati al peso economico di ciascuno Stato membro e alla pressione migratoria sul suo regime di asilo.

Un altro motivo di violazione del principio di proporzionalità è stato sollevato dalla Polonia, poiché essa avrebbe dovuto sopportare sforzi e oneri ben più rilevanti di quelli degli altri Stati membri, trattandosi di uno Stato omogeneo etnicamente e la cui popolazione differirebbe, da un punto di vista culturale e linguistico, dai migranti da ricollocare

nel suo territorio. L'argomento è stato respinto per varie ragioni. La Corte ha rilevato che, se la ricollocazione dovesse essere subordinata all'esistenza di legami culturali o linguistici tra i richiedenti protezione internazionale e lo Stato membro di ricollocazione, sarebbe impossibile rispettare il principio di solidarietà, che impone, invece, una ricollocazione obbligatoria fra tutti gli Stati membri. Inoltre una considerazione relativa all'origine etnica dei richiedenti protezione internazionale sarebbe inaccettabile, perché palesemente contraria all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali, il quale vieta qualsiasi discriminazione fondata, tra l'altro, sull'origine etnica, nonché sulla lingua e sulla religione.

Un'ultima serie di ragioni di invalidità, consistenti in una pretesa violazione dei principi di certezza del diritto e di chiarezza normativa, nonché della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 sullo *status* di rifugiati, è stata diffusamente esaminata dalla Corte. Respingendo gli argomenti dei ricorrenti, essa ha dichiarato, anzitutto, che la decisione precisa, nei considerando, i rapporti tra la disciplina in essa contenuta e il complesso dell'*acquis* del diritto dell'Unione in materia di asilo, offrendo, quindi, un quadro normativo certo e chiaro. Ha ribadito che i criteri di ricollocazione, lungi dall'essere indeterminati, hanno carattere obiettivo e si fondano sulla solidarietà e sull'equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri (senza escludere criteri specifici connessi all'interesse superiore del minore e ai legami familiari, nonché considerazioni di carattere individuale relative ai richiedenti protezione). Ha concluso, infine, che la decisione, pur confermando che nel diritto dell'Unione non esiste un diritto del richiedente di scegliere lo Stato membro competente a esaminare la sua domanda, garantisce il suo diritto a un ricorso effettivo contro la decisione di ricollocazione, al solo fine di assicurare il rispetto dei suoi diritti fondamentali; e ha escluso che il sistema di ricollocazione possa comportare un respingimento in violazione del divieto contenuto nella Convenzione di Ginevra.

La sentenza esaminata presenta molteplici motivi d'interesse, riguardo sia agli aspetti procedurali che al merito della politica dell'Unione in materia di immigrazione. Sotto quest'ultimo profilo, il *leit motiv* della pronuncia è rappresentato dal principio di solidarietà e da quello, che ne costituisce un corollario, di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri. Il principio di solidarietà risuona in maniera ancora più forte nelle conclusioni dell'Avvocato generale Ives Bot. Egli non si limita a rimarcare che tale principio governa le politiche dell'Unione in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione,

sicché misure come quelle previste nella decisione 2015/1601 consentono di conferire un contenuto concreto al principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri. Egli afferma che "la solidarietà è uno dei valori principali dell'Unione e si trova anzi alle basi di quest'ultima"; e quando uno Stato membro si trovi a fronteggiare una situazione di emergenza, non può mancare la solidarietà degli altri Stati membri, poiché "viene toccata la quintessenza di quello che costituisce al contempo la ragion d'essere e la finalità del progetto europeo".

Invero, il principio di solidarietà permea di sé l'intero campo di azione dell'Unione, espresso, di volta in volta, come solidarietà tra i popoli (sia europei, sia, più in generale, tutti i popoli, nelle relazioni

dell'Unione con il resto del mondo), tra gli Stati membri, tra le generazioni, tra l'Unione e gli Stati membri e, infine, nell'ambito della Carta dei diritti fondamentali. Il richiamo alla solidarietà, la sua valorizzazione, la sua effettiva attuazione nelle politiche dell'Unione, così come nella condotta degli Stati membri, possono forse costituire il migliore antidoto ai sovranismi, ai populismi e alla disaffezione, se non all'aperta ostilità, nei confronti dell'Unione europea. Se è innegabile lo stato di crisi che, sotto molteplici aspetti, è avvertito nelle società dei Paesi membri, bisogna rammentare che la solidarietà è fatta proprio per fronteggiare le situazioni di crisi; e, a nostro parere, è sulla solidarietà che si giuoca oggi la credibilità del progetto europeo.



APPROFONDIMENTI

## LA BANCA DELLA PORTA ACCANTO.

Essere banca vuol dire far parte di una comunità, dividerne valori, tradizioni, speranze.

Quando entri in una filiale di Banca Popolare di Bari, che sia quella di un paesino o di un capoluogo di regione, ci trovi la stessa silenziosa passione.

Quella che ci permette di aiutarci a realizzare i tuoi progetti. Quella che ci guida ogni giorno.

popolarebari.it

 **BANCA POPOLARE DI BARI**  
Il futuro è la nostra terra.



# II “MODELLO EUROPEO” di media conciliazione per le CONTROVERSIE CIVILI

di LUCIANO GAROFALO\*

\* Professore ordinario di Diritto internazionale dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro

APPROFONDIMENTI

1. Il modello europeo di media-conciliazione (*ADR*) per le controversie civili è stato, di recente, ulteriormente precisato dalla sentenza della Corte di giustizia UE (Prima sezione) del 14 giugno 2017, causa C-75/16 (recentemente commentata in N. Scannicchio, *Compulsory Consumer ADR and the Effectiveness of the European Directive 2013/11. European Harmonization or 'Italian Colors?*, reperibile *on line* <https://www.academia.edu/33486636>).

La Corte di giustizia è stata chiamata dal Tribunale di Verona ad interpretare alcune disposizioni della direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008 – relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale – e della direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 – sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori – sotto il profilo del loro raccordo sistematico in relazione all'obbligatorietà del ricorso alle procedure di media conciliazione prevista in Italia dal D. lgs. 4 marzo 2010 n. 28 anche per le controversie oggetto della seconda direttiva. In sostanza, il Tribunale di Verona, data la specialità della disciplina della direttiva 2013/11/UE, rilevava come fosse da chiarire se l'espresso rinvio di tale direttiva alla direttiva 2008/52/CE implicasse o meno che la direttiva 2013/11/UE intendeva riservare agli Stati membri la facoltà di prevedere il ricorso obbligatorio ad una procedura di *ADR* anche per le controversie riguardanti i consumatori oggetto della medesima direttiva e soggette alle procedure di *ADR* su base “volontaria” ivi previste. Sulla base di tale quesito preliminare il giudice di rinvio formulava un'ulteriore questione pregiudiziale: “Se l'art. 1 (...) della direttiva 2013/11 (...) vada interpretato nel senso che tale norma osta ad una norma nazionale che prevede il ricorso alla mediazione, in una delle controversie di cui all'art. 2, paragrafo 1, della direttiva 2013/11, quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale della parte qualificabile come consumatore e, in ogni caso, ad una norma nazionale che preveda l'assistenza difensiva obbligatoria, ed i relativi costi, per il consumatore che partecipi alla mediazione relativa ad una delle predette controversie, nonché la possibilità di non partecipare alla mediazione se non in presenza di un giustificato motivo”.

La Corte di giustizia, nella relativa sentenza, discostandosi, sotto tal limitato profilo, dalle conclusioni dell'Avvocato generale Henrik Saugmandsgaard Øe rese il 16 febbraio 2017, “glissa” sulla questione del raccordo sistematico tra le direttive in esame poiché la controversia principale, non avendo natura transfrontaliera, non rientrava nell'ambito di applicazione della direttiva 2008/52/CE; ambito che non risulta ampliato dal D. lgs. n. 28/2010 nel senso di includervi le controversie interne.

Comunque, la Corte di giustizia, pur ribadendo in generale quanto già affermato nella sentenza del 18 marzo 2010 (*infra*), rafforza l'impostazione “volontaristica” del modello europeo di *ADR* affermando, con riferimento alle ulteriori questioni sollevate dal giudice di rinvio che: “(...) la medesima direttiva [n. 2013/11/UE n.d.r.] dev'essere invece interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale (...) la quale prevede che, nell'ambito di una mediazione siffatta, i consumatori debbano essere assistiti da un avvocato e possano ritirarsi da una procedura di mediazione solo se dimostrano l'esistenza di

un giustificato motivo a sostegno di tale decisione”.

2. La “messa a fuoco” del modello europeo di *ADR* non è stata agevole. Le prime indicazioni concrete sulle linee di politica legislativa delle istituzioni europee risalgono alla seconda metà degli anni '90 del secolo scorso e riguardano particolari tipi di controversie per le quali sorgeva la necessità di garantire la parte “debole” del rapporto contrattuale (contratti di consumo) o era necessario assicurare peculiari competenze tecniche nella “gestione” delle controversie (contratti *e-commerce*). Emergeva, in sostanza, un *favor* per le procedure di *ADR* che è confermato dal Libro verde sull'accesso dei consumatori alla giustizia del 16 novembre 1993 (COM(93) 576 def.) e dalla lunga serie di atti normativi che, partendo dalla direttiva 97/5/CE sui bonifici transfrontalieri, arriva sino ai giorni nostri. Peraltro, tali atti normativi prevedono – o, perlomeno, non escludono – il ricorso obbligatorio alle procedure di *ADR* come condizione per l'avvio di eventuali azioni giudiziarie, ma il tutto viene correlato alle specificità delle controversie oggetto della suddetta disciplina al fine di soddisfare le esigenze tipiche di tali controversie e dei rapporti giuridici ad esse sottostanti.

Più complesso l'approccio della Corte di giustizia quando è stata chiamata ad interpretare (IV sezione, 18 marzo 2010, cause riunite C-317, 318, 319 e 320/08) la normativa dell'Unione al fine di consentire una valutazione di compatibilità tra la suddetta normativa e la disciplina interna italiana introdotta ex art. 84 d. lgs. 1° agosto 2003 n. 259, attuativo della direttiva 2002/22/CE; disciplina che prevede l'obbligo, per le parti, di esperire una procedura di *ADR* per le controversie ivi indicate. In tale sentenza, la Corte ebbe a delineare il contesto normativo complessivo nel quale si inseriva la disciplina in esame precisando che il principio della “tutela giurisdizionale effettiva” è un principio generale di diritto dell'Unione derivante dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, dagli articoli 6 e 13 CEDU e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e che il subordinare la ricevibilità dei ricorsi giurisdizionali all'esperimento obbligatorio di un tentativo di conciliazione stragiudiziale incide su tale principio introducendo una tappa supplementare per l'accesso al giudice; tappa supplementare che sarebbe incompatibile con il suddetto principio se rendesse “praticamente impossibile” – o anche solo “eccessivamente difficile” – l'esercizio effettivo del relativo diritto. La Corte, peraltro, rilevando l'utilità del ricorso a simili procedure conciliative, affermò, con riferimento specifico alle controversie oggetto della disciplina esaminata, che l'obbligatorietà del ricorso alle stesse procedure poteva essere considerata compatibile con i suddetti principi generali data la brevità, gratuità e, soprattutto, la non vincolatività degli esiti delle medesime procedure.

I “paletti” posti dalla Corte di giustizia in tale sentenza riecheggiano il dibattito sviluppatosi all'interno delle istituzioni europee soprattutto da quando, per effetto della “comunitarizzazione” della cooperazione giudiziaria in materia civile, si è impresso un forte impulso al processo diretto a creare uno spazio giudiziario europeo con l'armonizzazione – tra l'altro – delle regole sulla giurisdizione e con la garanzia di “libera circolazione” dei provvedimenti giurisdizionali civili emessi dai giudici degli Stati membri. In sostanza, dopo l'avvio del suddetto processo, si enfatizza il nesso funzionale tra il

CONTROVERSIE CIVILI



principio fondamentale consistente nel diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva e la creazione dello spazio giudiziario europeo e si ridimensiona il *favor* delle istituzioni europee per le *ADR*, focalizzandolo su quelle procedure che sono dirette a far trovare alle parti – su base volontaria – una soluzione stragiudiziale mediante l'intervento di un terzo imparziale (vedi, G. Rossolillo, *I mezzi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR) tra diritto comunitario e diritto internazionale*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2008, p. 349 ss. e, spec., p. 354 ss.).

Del resto, il Parlamento europeo ha ripetutamente assunto posizioni contrarie all'imposizione generalizzata di sistemi obbligatori di *ADR* con le risoluzioni del 13 settembre 2011 (2011/2026 – INI) e del 25 ottobre 2011 (2011/2117 – INI). Con la prima, valutando le modalità di attuazione, da parte degli Stati membri, della direttiva 2008/52/CE nonché l'impatto delle relative disposizioni sulle prassi nazionali, segnalò, al punto 10, proprio con riferimento al nostro d. lgs. n. 28/2010, come la mediazione avrebbe dovuto essere promossa quale forma di giustizia alternativa, praticabile a basso costo, e non quale elemento obbligatorio della procedura; concetto questo rimarcato nel successivo punto 12 e che spinge il Parlamento europeo a segna-

lare, invece, come *best practice* quella della “conciliazione paritetica” istituita in Italia mediante protocolli stipulati da aziende ed associazioni dei consumatori (punto 11). Ancor più chiaro è stato il Parlamento nella successiva risoluzione del 25 ottobre 2011 ove esso dichiara, al punto 10, di opporsi “(...) a qualsiasi imposizione generalizzata di un sistema obbligatorio di *ADR* a livello UE”. In ambedue le risoluzioni tale posizione è giustificata proprio con riferimento all'esigenza di garantire il diritto fondamentale di libero accesso alla giustizia nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

3. Molte perplessità sono subito sorte sulla compatibilità tra il modello italiano di cui al D. lgs. n. 28/2010 – che, come è noto, ha introdotto nel nostro Paese, facendo espresso riferimento alla direttiva 2008/52/CE, la regola dell'obbligatorietà dell'esperimento di procedure di conciliazione per gran parte delle controversie civili – e il modello europeo che stava così emergendo nel diritto dell'Unione anche grazie all'adozione della disciplina generale di cui alla direttiva 2008/52/CE ove il principio della volontarietà è ribadito *expressis verbis* (art. 3, lett. a).

A tal proposito deve segnalarsi come sia risultata, subito, del tutto errata quella

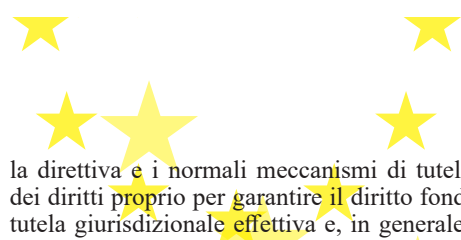
posizione, emersa durante il dibattito politico relativo al Decreto legislativo prima citato, che affermava l'esistenza di un vincolo derivante dal diritto dell'Unione nel senso dell'adozione di un sistema “generale” di media-conciliazione obbligatoria. È, infatti, la stessa Corte costituzionale italiana, nella sentenza 6 dicembre 2012 n. 272, ad affermare che è impossibile individuare nel diritto dell'Unione un fondamento per il suddetto modello italiano di media-conciliazione obbligatoria e generalizzata. Del resto, concentrandoci sulla direttiva 2008/52/CE, è facile rilevare come, proprio per effetto dei dissensi manifestatisi anche all'interno delle istituzioni dell'Unione, si utilizzi la metodica dell'armonizzazione “minima” e si delinei, all'art. 1, par. 2, il campo d'applicazione della direttiva con esclusivo riferimento alle controversie transfrontaliere. Si escludono, anche, da tale campo d'applicazione, tutte quelle procedure collaterali all'esercizio della giurisdizione – indicate, nei considerando, ai numeri 11 e 12 – che possono, per la loro valenza formale o sostanziale, influire sulla decisione giudiziale della controversia o, addirittura, condizionarne l'esito.

Quindi, il legislatore europeo non sembra voler consentire alcuna interferenza tra le procedure di *ADR* disciplinate dal-



APPROFONDIMENTI





la direttiva e i normali meccanismi di tutela giurisdizionale dei diritti proprio per garantire il diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva e, in generale, il principio del “giusto processo”.

Non a caso, del resto, nei considerando iniziali, si sottolinea, *in primis*, la natura fondamentale del diritto di accesso alla giustizia (n. 2) e, successivamente, la natura volontaria della procedura (n.10 e n.13) nonché l'autonomia delle parti nella gestione della procedura stessa e dei relativi esiti (n.17). Non a caso, ancora, nell'articolato, da un lato, si esclude, salvo alcune eccezioni e salvo diversa volontà delle parti, che le informazioni acquisite dal mediatore nel corso della procedura possano essere utilizzate in giudizio (art.7) e, dall'altro lato, si condiziona l'attribuzione di efficacia esecutiva all'eventuale accordo conciliativo alla concorde volontà delle parti stesse, fermo restando il controllo di legalità rimesso all'autorità competente dello Stato a cui la richiesta di esecutività viene inoltrata (art. 6).

Quindi, nella direttiva in esame, si esprime un *favor* generale verso le ADR ma con riferimento alle controversie transfrontaliere e purché tali procedure non interferiscano con la tutela giurisdizionale dei diritti e si esplicino nel pieno rispetto del principio volontaristico e, cioè, riconoscendo alle parti totale autonomia nella decisione del se ricorrere a tali procedure, nella decisione di come organizzarle, nella decisione del se raggiungere un accordo e nella decisione del se far attribuire efficacia esecutiva all'accordo eventualmente raggiunto. Come è evidente si tratta di un modello di ADR non obbligatorio nel quale, in modo flessibile e senza formalità, il mediatore si limita ad assistere le parti nella ricerca di un accordo.

Altro non è possibile evincere dalle disposizioni della direttiva in esame una volta interpretate sistematicamente nel contesto complessivo dell'ordinamento dell'Unione; nemmeno dall'art. 5, par. 2, quando prevede che restino impregiudicate quelle legislazioni nazionali che rendono obbligatorio il ricorso a simili procedure – sia prima che dopo l'avvio di azioni giudiziarie – purché tale obbligatorietà non impedisca alle parti il diritto di accesso alla giustizia. Proprio la formulazione letterale dell'art. 5, par. 2 – inquadrato correttamente nel suo contesto – chiarisce quale è stato il punto di mediazione raggiunto dal legislatore europeo di fronte alle profonde diversità delle legislazioni nazionali e alle diverse posizioni espresse dalle istituzioni dell'Unione. Un ricorso generalizzato alle procedure di ADR è favorito per le controversie transfrontaliere – che presentano problemi peculiari di accesso alla giustizia – e, comunque, nel rispetto del principio volontaristico. Gli Stati possono prevedere l'obbligatorietà del ricorso alle medesime procedure ma nel rispetto dei principi fondamentali del diritto dell'Unione e, quindi, nel rispetto dei “paletti” individuati nella giurisprudenza della Corte di giustizia e nelle posizioni del Parlamento europeo.

4. Le considerazioni che precedono consentono di ricostruire chiaramente il modello europeo di ADR ulteriormente precisato dalla sentenza della Corte di giustizia del 2017 qui analizzata. Ora è compito degli studiosi – soprattutto di diritto processuale interno – stabilire se la non omogeneità tra disciplina europea e disciplina nazionale in materia sia superabile in via interpretativa o determini un'antinomia che produce i noti effetti conseguenti al principio del primato del diritto dell'Unione sul diritto interno. Alcuni profili di antinomia emergono già dalle sentenza qui analizzata per cui è sufficiente riferirsi a quest'ultima per coglierne la reale portata.

Peraltro, non possiamo non rilevare come difficilmente si possa considerare conforme ai principi di diritto internazionale e dell'Unione europea in materia di “giusto processo” e di durata ragionevole del medesimo la disposizione contenuta nell'art. 7, d. lgs. n. 28/2010; disposizione che esclude alcuni dei tempi necessari per l'iter della media-conciliazione obbligatoria dal computo dei tempi “ragionevoli” del processo cui la procedura accede.

Nel sistema italiano, infatti, la procedura indicata si pone come condizione di ammissibilità e/o procedibilità del ricorso giurisdizionale che deve essere esperita prima del processo o, in mancanza, durante il processo anche a seguito di semplice rilievo d'ufficio da parte del giudice (art. 5, co. 1 *bis*, d. lgs. cit.); giudice il quale può, anche in grado d'appello, introdurre

nel processo una nuova condizione di procedibilità ordinando alle parti di esperire una procedura siffatta (art. 5, co. 2, d. lgs. cit.). È evidente, quindi, che la procedura di media – conciliazione, in quanto obbligatoria o per volontà del legislatore o *iussu iudicis*, non costituisce una vicenda estranea al processo ma una vicenda che ne condiziona direttamente l'avvio e lo svolgimento. Condizione di procedibilità che, tra l'altro, può reiterarsi anche più volte nel corso del medesimo giudizio. Basti considerare, infatti, come, nell'ipotesi disciplinata dall'art. 5, co. 2, l'ordine del giudice possa essere emanato sulla base di una valutazione del tutto discrezionale ed anche per controversie non comprese nell'elenco di cui al comma 1 *bis* del medesimo art. 5 e come, comunque, tale potere del giudice non risulti precluso dal fatto che il medesimo ordine sia già stato dato in precedenti stati e gradi dello stesso processo o dal fatto che le parti abbiano provveduto ad esperire la procedura di media-conciliazione *ante causam*. Inoltre, la reiterazione di procedure preliminari o incidentali di media conciliazione può verificarsi in tutti i casi nei quali siano introdotte, nel medesimo giudizio, domande ulteriori in rapporto di connessione con la domanda principale (domande riconvenzionali, ecc.). Ipotesi nelle quali si amplia il *thema decidendum* introducendo nuove domande per le quali il giudice dovrà (o potrà) disporre la media-conciliazione al ricorrere delle varie condizioni previste dalla legge.

D'altro canto, che le procedure preliminari o incidentali di media-conciliazione “appartengano” alla vicenda processuale emerge anche da altre disposizioni della disciplina italiana qui esaminata. Ci riferiamo, in particolare, – e salvi gli effetti, per le controversie ivi indicate, della sentenza della Corte di giustizia del 2017 qui esaminata – al sistema di sanzioni processuali ed economiche che il d. lgs. n. 28/2010 prevede per la parte che, senza giustificato motivo, decida di non partecipare alla procedura (art. 8, co. 4 *bis*) o per la parte che, pur avendo partecipato alla procedura, abbia rifiutato la proposta conciliativa (art. 13); sanzione quest'ultima che deve essere irrogata dal giudice anche se la proposta oggetto di rifiuto sia stata formulata autonomamente dal mediatore sulla base del potere espressamente riconosciutogli dall'art. 11, co. 1, d. lgs. cit.

Quindi, è lo stesso legislatore che considera unitariamente la vicenda conciliativa e la vicenda processuale vera e propria tanto da utilizzare gli eventi della prima per indirizzare l'iter di formazione del libero convincimento del giudice e, addirittura, per condizionare le decisioni relative alle spese di giudizio. Quindi, la procedura obbligatoria di media-conciliazione, ponendosi con le modalità anzidette, è una fase del processo civile che non può non essere computata ai fini della durata ragionevole del medesimo. Diversamente argomentando si consentirebbe ai legislatori nazionali e alle autorità giudiziarie nazionali di aggirare i principi prima indicati introducendo *steps* di varia natura che, comunque, incidono sui relativi diritti.







# Il caso AMAZON: tra politica della CONCORRENZA e politica fiscale

di ANGELA MARIA ROMITO

1. Con un comunicato stampa del 4 ottobre 2017, la Commissione europea ha reso noto di avere concluso la propria indagine, avviata nell'ottobre 2014, accertando che il Lussemburgo ha concesso ad Amazon aiuti di Stato sotto forma di vantaggi fiscali indebiti per un totale di circa 250 milioni di euro.

La violazione degli articoli 107 ss. del Trattato di Lisbona si sarebbe realizzata a seguito di un accordo fiscale (c.d. *tax ruling*) – emanato dal Lussemburgo nel 2003 e rinnovato nel 2011 – che avrebbe permesso alla multinazionale statunitense di sottrarre alla tassazione lussemburghese gran parte dei propri utili, acquisendo in tal modo un vantaggio fiscale selettivo non concesso ad altre imprese. Non si tratta, dunque, di un caso di evasione fiscale, ma di elusione fiscale.

Preliminarmente si deve puntualizzare che al momento la decisione della Commissione non è stata ancora resa pubblica, ragion per cui le brevi considerazioni che seguono si fondano sul comunicato stampa della Commissione e sui commenti apparsi sui giornali; e tuttavia poiché la decisione non è isolata,

appaiono esserci sufficienti dati per una riflessione di più ampio respiro.

Per meglio cogliere la dinamica della strategia operata da Amazon innanzitutto è opportuno chiarire cosa si intenda per *tax ruling* e come esso funzioni a beneficio delle imprese; con tale espressione si indicano degli accordi che le autorità fiscali dei Paesi europei hanno stipulato negli anni passati con le multinazionali straniere, per concedere loro un trattamento fiscale di favore. Questi accordi, formalmente legali ma il più delle volte rimasti segreti, stabiliscono anticipatamente la modalità di applicazione delle imposte sui redditi di certi grandi gruppi internazionali per gli anni successivi, introducendo in tal modo delle agevolazioni che hanno consentito loro per anni di pagare meno tasse. Si tratta di una sorta di decisione anticipata attraverso cui le autorità fiscali nazionali forniscono ad una società le modalità con cui sarà calcolata l'imposta del reddito societario. Da tale tipo di pattuizione, del tutto lecita, ne hanno tratto beneficio sia i colossi extraeuropei, che hanno penetrato il mercato UE aprendo qui sedi che beneficiano di una

tassazione più bassa di quella prevista dalle regole della Unione, sia i singoli Stati, i quali nel tempo hanno ottenuto ingenti investimenti stranieri sul proprio territorio.

Sfruttando la complessità delle norme fiscali e la scarsa cooperazione tra i Paesi membri, è stato possibile per la multinazionale del commercio elettronico, in osservanza del *tax ruling* firmato dall'allora primo ministro Junker, spostare quasi tre quarti degli utili in una società non soggetta a tassazione in Lussemburgo, attraverso il riconoscimento a quest'ultima delle *royalties*.

2. Senza entrare nel dettaglio del caso di specie, è sufficiente ricordare che la struttura di Amazon nel mercato UE, tra il maggio 2006 e il giugno 2014, è data dalla presenza di due società, Amazon EU e Amazon Europe Holding Technologies, entrambe di diritto lussemburghese e detenute al 100% dal gruppo Amazon sotto il controllo apicale della società madre statunitense, la Amazon.com, Inc.

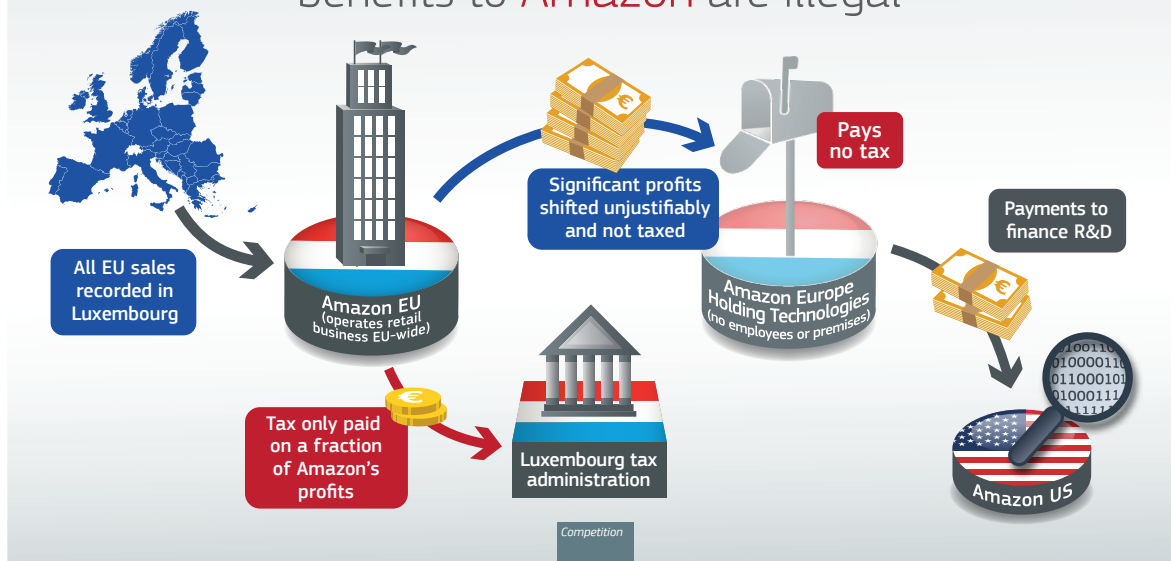
La prima (c.d. la "società di gestione") ha operato nel commercio al dettaglio di una

Amazon in tutta Europa con oltre 500 dipendenti che selezionavano i prodotti in vendita sui siti *web* europei di Amazon, acquistavano dai produttori e gestivano la vendita *online* e la consegna dei prodotti ai clienti.

Il sistema di vendita era strutturato in modo che tutti gli acquisti effettuati via *web* nel Vecchio Continente risultassero contabilmente come acquisti fatti dalla società di gestione in Lussemburgo, sicché Amazon.com ha registrato tutte le vendite effettuate in Eu-



## Luxembourg's selective tax benefits to Amazon are illegal



ropa, e i conseguenti utili, in Lussemburgo. La Amazon Europe Holding Technologies (c.d. la “società di holding”), invece, era una società senza uffici, senza dipendenti o attività commerciali, che ha agito da intermediaria tra la società di gestione e Amazon negli Stati Uniti. Essa deteneva determinati diritti di proprietà intellettuale per l’Europa in forza di un “accordo di ripartizione dei costi” con Amazon. com, Inc., ma non ne ha mai fatto un uso attivo, limitandosi, invece, a concederli in licenza esclusiva alla Amazon EU. Si trattava, quindi, di struttura vuota che concedeva in licenza alla società di gestione i diritti di proprietà intellettuale, ricevendo in cambio il pagamento di una *royalty* il cui importo è risultato essere artificiosamente gonfiato e non corrispondente alla realtà economica. In particolare la Commissione ha rilevato che i pagamenti effettuati tra le due società con sede in Europa hanno superato in media il 90% degli utili di esercizio della società di gestione ed erano, altresì, largamente superiori a quanto la *holding* avrebbe dovuto versare ad Amazon negli Stati Uniti in forza dell’accordo di ripartizione dei costi (circa 1,5 volte tanto).

Dall’indagine svolta dall’ Esecutivo europeo è stato appurato che la società di gestione è stata l’unica entità ad adottare le decisioni e a svolgere di fatto le attività legate al commercio al dettaglio di Amazon in Europa: la Amazon EU aggiornava le tecnologie ed i *software* per la piattaforma di commercio elettronico in Europa, investiva nel *marketing*, raccoglieva i dati dei clienti, gestiva i diritti di proprietà intellettuale per cui deteneva la licenza e ne aumentava il valore. Al contrario Amazon Europe Holding Technologies, società di *holding*, non è stata mai coinvolta attivamente nella gestione, nello sviluppo o nell’utilizzo della proprietà intellettuale e non ha svolto, e non poteva svolgere, alcuna attività che potesse giustificare gli importi delle *royalty* percepite.

Orbene, ai sensi della legislazione fiscale lussemburghese, la Amazon EU è stata soggetta all’imposta sulle società in Lussemburgo, mentre la *holding*, data la forma giuridica di società in accomandita semplice, no; gli utili da quest’ultima registrati sono stati tassati solo al livello dei soci, che, non a caso, risiedono negli Stati Uniti (ed hanno finora rinviato i loro obblighi fiscali).

Di fatto, quindi, è risultato che nel periodo di indagine considerato, il metodo approvato dal *ruling* fiscale di Lussemburgo da un lato, ha ridotto gli utili imponibili della Amazon EU (la società operativa) a un quarto del loro reale volume e dall’altro, ha permesso che la restante parte degli utili fossero indebitamente attribuiti ad una società “vuota” che non poteva essere tassata. Con il *ruling* in questione la Commissione contesta che, per un verso, sia stato approvato il metodo per calcolare la base imponibile della Amazon EU e, per l’altro, che indirettamente sia stato approvato un metodo per calcolare i pagamenti annuali effettuati dalla stessa alla *holding* per i diritti di proprietà intellettuale di Amazon che venivano utilizzati soltanto dalla società di gestione.

In sostanza, l’accordo tra il Lussemburgo e Amazon ha consentito di eludere le imposte su il 75% degli utili generati all’interno del mercato unico europeo.

Di qui la decisione notificata al Granducato di procedere al recupero delle imposte non pagate, maggiorate dagli interessi, in conformità alla disciplina dell’UE (si ricorda, infatti, che non sono previste sanzioni per la società beneficiaria dell’aiuto, quanto piuttosto un obbligo di ripristinare la situazione antecedente alla concessione degli aiuti a carico dello Stato che con il suo intervento abbia alterato le regole di libera concorrenza).

La decisione dello scorso ottobre, non è la prima nel suo genere, giacché già nel giugno 2013 la Commissione aveva iniziato a esaminare le pratiche di *ruling* fiscale in alcuni Stati membri, estendendo successivamente a tutti gli Stati membri la richiesta di informazioni. Essa tuttavia risulta interessante perché per la prima volta è stata definita una metodologia per calcolare l’ammontare della somma da recuperare, quantificata nella differenza fra le imposte pagate e quelle che l’impresa avrebbe dovuto versare se non fosse stato raggiunto l’accordo fiscale.

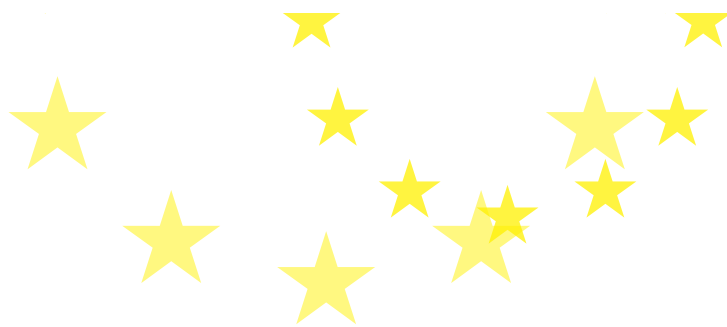
3. La vicenda Amazon, come innanzi anticipato, si colloca

nell’ambito di una strategia ambiziosa perseguita tenacemente dalla Commissione volta al raggiungimento di una tassazione equa e una maggiore trasparenza fiscale tra i Paesi UE. I precedenti analoghi sono saltati alla ribalta della cronaca per via della notorietà delle multinazionali coinvolte e delle strabilianti entità dei vantaggi accertati. Si ricorderà, infatti, che già nell’ottobre 2015 furono emesse due decisioni contro il Lussemburgo e i Paesi Bassi per aver concesso vantaggi fiscali selettivi rispettivamente a Fiat e a Starbucks (20-30 milioni di euro), seguiti nel gennaio 2016 da analoghi provvedimenti contro il Belgio (per 700 milioni di euro) per aver favorito almeno 35 multinazionali. Non meno scalpore ha suscitato la decisione dell’agosto 2016 contro l’Irlanda per aver concesso ad Apple vantaggi fiscali indebiti per un totale di 13 miliardi di euro. La guerra ai *fiscal ruling* della Commissaria responsabile della Concorrenza, Margrethe Vestager, non si arresta atteso che ad oggi risultano ancora in corso due importanti indagini per accertare se anche McDonald’s e GDF Suez (ora Engie) abbiano beneficiato di aiuti di Stato, per tramite di *ruling* fiscali, in Lussemburgo.

L’impegno profuso dalla Commissione ha dato i suoi frutti in quest’ultimo anno: dal 1° gennaio 2017 gli Stati membri sono tenuti a scambiare automaticamente informazioni su tutti i nuovi *ruling* fiscali transfrontalieri che emanano nonché sugli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento; nel maggio 2017 nuove norme dell’UE per prevenire l’elusione fiscale attraverso Paesi terzi sono state adottate ad integrazione della direttiva contro l’elusione fiscale e per garantire che in tutto il mercato unico siano applicate misure antiabuso rigorose e vincolanti (v. direttiva (UE) n. 2017/952, che modifica la direttiva (UE) n. 2016/1164). Ed ancora, nel giugno 2017, la Commissione ha proposto nuove norme di trasparenza per gli intermediari – compresi i consulenti fiscali – che progettano e promuovono regimi di pianificazione fiscale per i loro clienti. Infine, in settembre la Commissione ha lanciato una nuova agenda dell’UE per garantire che l’economia digitale sia tassata in modo equo e favorevole alla crescita economica. Tra le attività legislative in corso, volte a prevenire l’elusione dell’imposta sulle società, si segnala quella tesa ad adottare una norma sulla base imponibile consolidata comune per l’imposta sulle società.

4. In tale contesto così vivace, il caso Amazon, insieme ad i suoi precedenti, spinge a qualche riflessione di ordine più generale circa il labile confine tra l’economia e la politica e di come le norme in tema di concorrenza possano essere “piegate” per fini politici. Se da un lato, infatti, la Commissione per contrastare l’evasione fiscale delle imprese in Europa cerca di arginare fenomeni sfacciatamente elusivi delle norme del mercato unico (alla luce dei due semplici principi secondo cui tutte le società che operano sul mercato europeo, grandi e piccole che siano, devono pagare le imposte dove realizzano i propri utili, e che tutti gli Stati devono rispettare le norme UE), dall’altro deve considerarsi che la politica fiscale è pur sempre un settore di esclusiva competenza nazionale. Il caso in esame insieme con i precedenti indicati pongono all’attenzione del giurista il problema di un delicato equilibrio tra la autonomia e la sovranità nazionale circa le scelte fiscali e la legittimità dell’intervento della Commissione, la quale, per tramite dello strumentario giuridico delle norme *antitrust*, di fatto compie un’opera di valutazione sulla concorrenza tra sistemi fiscali nazionali, giungendo indirettamente a sindacare le modalità con cui ogni Stato membro ha esercitato le proprie scelte politiche. L’impressione è che l’attenzione non sia focalizzata sulle dinamiche di concorrenza tra operatori economici, quanto piuttosto sulla concorrenza tra i sistemi fiscali nazionali stessi, e che in tale scenario l’Esecutivo, oltrepassando i propri poteri, intenda assurgere ad autorità fiscale europea, “auto-attribuendosi” il compito di centralizzare le politiche fiscali degli Stati membri. Interessante sarà monitorare l’epilogo della vicenda, per verificare se, come già avvenuto nel caso Apple, la decisione sarà impugnata dinanzi alla Corte di giustizia. Per l’intanto la Commissione, implacabile, ha avviato una procedura di infrazione contro l’Irlanda, per non aver provveduto al recupero di 13 miliardi da Apple entro il 3 gennaio 2017, cioè 4 mesi dopo la notifica della decisione.





# La situazione dei **DIRITTI UMANI** in Turchia al vaglio del Consiglio d'Europa

APPROFONDIMENTI

di EGERIA NALIN

In un parere adottato il 6 ottobre 2017, la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto del Consiglio d'Europa (Commissione di Venezia) ha esaminato la compatibilità con le norme internazionali e la Costituzione turca del decreto legge n. 674, relativo all'esercizio della democrazia a livello locale, adottato il 1° settembre 2016 dal Governo turco. Si tratta dell'ennesimo intervento del Consiglio d'Europa sulla situazione dei diritti umani e dello stato di diritto in Turchia, successivamente all'assunzione di numerose misure straordinarie da parte del Governo di Ankara per fronteggiare la situazione di emergenza determinata dal fallito *golpe* del luglio 2016.

Invero, in caso di guerra o di pericolo pubblico eccezionale che minacci la sopravvivenza dello Stato stesso, le principali convenzioni a tutela dei diritti umani consentono agli Stati parte di derogare ad alcuni dei diritti dalle stesse contemplati, purché nel rispetto di specifiche garanzie procedurali e dei principi di necessità e proporzionalità. In particolare, l'art. 15 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 (CEDU) – di cui la Turchia è parte – richiede la notifica al Segretario generale del Consiglio d'Europa del provvedimento che dispone lo stato di emergenza e delle misure di deroga assunte, con indicazione delle motivazioni che le hanno determinate. Inoltre, vieta che la deroga sia in contrasto con gli obblighi nascenti dal diritto internazionale e che possa riguardare il diritto alla vita, i divieti di tortura e di schiavitù e il principio del *nullum crimen sine lege*. Simili prescrizioni sono contenute nel Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966 (art. 4).

Orbene, non vi è dubbio che il fallito colpo di stato contro Erdogan rappresenti un tipico caso di emergenza, idoneo a minacciare la vita di uno Stato e, dunque, a giustificare deroghe ad alcuni diritti umani. Peraltro, come in-



dicato da giurisprudenza consolidata della Corte europea dei diritti dell'uomo, gli Stati, “[b]y reason of their direct and continuous contact with the pressing needs of the moment”, hanno un ampio margine di apprezzamento “to determine whether [la sopravvivenza della Nazione] is threatened by a ‘public emergency’ and, if so, how far it is necessary to go in attempting to overcome the emergency” (sentenza del 18 gennaio 1978, *Irlanda c. Regno Unito*, par. 207). Tuttavia, la stessa Corte – alla quale compete di valutare la conformità alla CEDU delle misure di deroga assunte dagli Stati parte – ha costantemente affermato che tali misure non possono andare oltre “the extent strictly required by the exigencies of the situation” (*ibidem*) e, per accertarne la necessità e la proporzionalità, ha utilizzato come parametri di giudizio, tra gli altri, la natura dei diritti derogati, le circostanze della deroga, la durata della deroga e l'esistenza di rimedi giurisdizionali effettivi contro i prov-

vedimenti derogatori (*ex multis*, v. sentenza del 25 maggio 1993, *Brannigan e McBride c. Regno Unito*, paragrafi 43 e 59).

Ed è proprio sotto i profili della necessità e della proporzionalità che la Commissione di Venezia ha ritenuto illegittime le misure assunte dalle autorità turche attraverso il decreto 674, così facendo eco al Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa che aveva sollecitato l'emanazione del parere in parola. Infatti, la Commissione ha sottolineato che il decreto consente la sostituzione di sindaci, vice-sindaci e membri dei consigli locali – sospesi, detenuti o rimossi in quanto accusati di collusione con terroristi o organizzazioni terroristiche – con persone di fiducia del Governo, nominate dallo stesso Governo, come misura non temporanea. A ciò va aggiunto che nessuna possibilità di revisione giurisdizionale del provvedimento di revoca è prevista. Di conseguenza, la Commissione ha chiesto al Governo

DIRITTI UMANI



turco di modificare il decreto 674 per questa parte, ricordando che qualsiasi modifica definitiva delle norme sulla formazione degli enti di governo locale debba essere disposta dal Parlamento; che debba essere consentita la revisione dei provvedimenti di sostituzione adottati dal Governo da parte delle autorità giudiziarie; che debbano essere reintegrati i sindaci, vice-sindaci e consiglieri sospesi per implicazioni con il terrorismo, ma rispetto ai quali nessun condanna penale sia stata pronunciata.

Il parere ribadisce, così, le conclusioni cui il citato Congresso dei poteri locali e regionali era giunto attraverso una raccomandazione e una risoluzione, entrambe del 29 marzo 2017, sulla situazione dei sindaci e dei consiglieri in Turchia e, in particolare, sulla detenzione dei sindaci eletti e sulla loro sostituzione con persone di nomina governativa. In esse, il Congresso aveva chiesto al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa di invitare le autorità turche ad annullare le misure legislative relative ai "sindaci nominati dalle autorità centrali", sottolineando, altresì, che l'arresto di un eletto a livello locale debba essere una misura specificamente prevista dalla legge (articoli 5 e 7 CEDU).

Inoltre, la stessa Commissione di Venezia aveva già condannato, in un parere del 9 dicembre 2016 emanato su richiesta della Commissione di Monitoraggio dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, i provvedimenti di licenziamento, anziché di sospensione, dei funzionari pubblici sospettati di aver partecipato al fallito *golpe* o di avere "collegamenti" con i suoi autori e organizzatori, provvedimenti adottati senza alcun riferimento a elementi di prova verificabili, né a minime garanzie procedurali. In tale occasione, la Commissione non aveva mancato di denunciare come la nozione di "collegamento" fosse definita in modo eccessivamente estensivo, così da estendere il potere di arresto, detenzione e sanzione nei confronti di tutti coloro che in passato avessero avuto contatti con la rete dei cospiratori, laddove "the evidentiary threshold for arresting a person ('reasonable suspicion') and, a fortiori, for convicting him or her ('beyond reasonable doubt') should be much higher" (par. 176). Il parere aveva anche espresso riserve circa la disposizione che conferisce agli organi di polizia il potere di trattenere i sospettati in stato di arresto fino a 30 giorni senza un controllo giurisdizionale e per le restrizioni imposte ai detenuti per l'accesso all'assistenza legale.

Infine, il *Memorandum* sulla libertà di espressione e sulla libertà dei media in Turchia, pubblicato nel febbraio 2017 dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Nils Muižnieks, e basato sui risultati di due visite svolte nel Paese nel 2016, aveva denunciato una preoccupante restrizione di tali libertà, per effetto dell'"epurazione" di parlamentari, accademici e giornalisti, oltre che delle misure legislative del Governo che – secondo il *Memorandum* – hanno ridotto il pluralismo e portato all'autocensura.

Sicché, l'8 marzo scorso, la Commissione di monitoraggio dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (PACE) aveva proposto di riaprire la procedura di controllo nei confronti della Turchia per potenziare la cooperazione con le autorità turche e tutte le forze del Paese e assicurare in tal modo il rispetto delle libertà fondamentali, dello Stato di diritto e della democrazia. All'uopo, la Commissione aveva sottolineato che sono stati licenziati un quarto dei giudici e dei pubblici ministeri, un decimo dei poliziotti, il 30 per cento del personale del Ministero degli Affari esteri e 5.000 accademici, e aveva espresso grave preoccupazione per il numero di giornalisti detenuti e per le conseguenti violazioni delle libertà di stampa e di informazione, qualificate come "unacceptable in a democratic society".

Dato questo quadro, stupisce la posizione assunta fino ad ora dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, adita da un magistrato e un docente rimossi dai rispettivi ruoli in base alla normativa emanata per far fronte al colpo di stato. Nel primo caso, *Mercan c. Turchia*, la doglianza era riferita alla violazione dell'art 5 CEDU, contestandosi l'illegittimità, la durata e le condizioni di detenzione del magistrato. Nel secondo, *Zihni c. Turchia*, si lamentava la illegittimità del provvedimento di licenziamento del docente (ai sensi del diritto alla presunzione d'innocenza – art. 6 CEDU – e del

*nullum crimen sine lege* – art. 7 CEDU –, oltre che del diritto al rispetto della vita privata e familiare – art. 8 CEDU) e si evidenziava l'inesistenza di rimedi giurisdizionali contro i decreti d'urgenza e i provvedimenti attuativi degli stessi (in violazione del diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo: articoli 6, 13 e 15 CEDU).

La Corte ha rigettato entrambi i ricorsi in quanto inammissibili per mancato esaurimento dei ricorsi interni (decisioni dell'8 e del 29 novembre 2016).

Invero, il sistema di garanzia dei diritti umani dinanzi alla Corte europea ha una funzione sussidiaria rispetto a quelli degli Stati parte della CEDU, i quali hanno l'obbligo primario di assicurare la tutela dei diritti protetti dalla Convenzione anche garantendo ricorsi *effettivi* contro la violazione degli stessi (articoli 1 e 13 CEDU). Sicché, in caso di mancato esaurimento dei ricorsi interni, il ricorso alla Corte europea non è ammissibile (art. 35 CEDU). Tuttavia, secondo consolidata giurisprudenza della Corte europea, il criterio dell'effettività dei ricorsi interni non va inteso in senso meramente formale: bisogna, cioè, che tali ricorsi esistano non solo in teoria, ma siano concretamente praticabili e accessibili (tra le altre, cfr. la sentenza del 16 settembre 1996, *Akdivar e al. c. Turchia*, par. 66). Inoltre, in base ai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti – richiamati dall'art. 35 CEDU – la Corte europea ha affermato che determinate circostanze possano dispensare il ricorrente dall'adire le vie di ricorso interne prima di rivolgersi alla Corte (*ex multis*, sentenza del 28 luglio 1999, *Selmouni c. Francia*, par. 75). Dunque, data la situazione dei diritti umani e dello stato di diritto brevemente descritta, ci sembra che la Corte europea avrebbe potuto dichiarare ammissibili i ricorsi dei signori Mercan e Zihni. Invece, in entrambi i casi, essa ha ritenuto sufficiente la previsione di un ricorso alla Corte costituzionale turca a tutela dei diritti dei ricorrenti, giudicando tale rimedio giurisdizionale come effettivo in base alla pregressa giurisprudenza della medesima Corte costituzionale. In altri termini, secondo la Corte europea, non sarebbe provata l'incapacità della Corte costituzionale turca di pronunciarsi in modo imparziale, né sarebbe certo che la stessa si dichiarerà incompetente a giudicare sui provvedimenti di attuazione dei decreti d'urgenza.

Tali conclusioni non ci paiono condivisibili. Anzitutto, la giurisprudenza della Corte costituzionale turca richiamata nelle decisioni di inammissibilità per dimostrare l'effettività dei ricorsi interni non esperiti è anteriore al colpo di stato e alla conseguente decretazione d'urgenza. Inoltre, va ricordato che la Corte costituzionale turca si è già dichiarata incompetente a sindacare la legittimità dei provvedimenti governativi, sicché appare improbabile che giunga a conclusioni diverse con riferimento ai provvedimenti attuativi di tali decreti. Infine, l'imparzialità della Corte costituzionale sembra fortemente in discussione a seguito delle "epurazioni" di cui essa stessa è stata vittima.

L'auspicio è che l'ennesima denuncia della Commissione di Venezia sullo stato del diritto in Turchia porti la Corte europea, *pro futuro*, ad avere un atteggiamento meno prudente e a dichiarare ammissibili i ricorsi ad essa rivolti, a dispetto della *formale* sussistenza di eventuali rimedi giurisdizionali interni. Ci riferiamo, in particolare, al caso *Sabuncu e al. c. Turchia*, introdotto con ricorso presentato lo scorso 8 giugno da dieci giornalisti del quotidiano turco *Cumhuriyet*, sottoposti a custodia cautelare in carcere per presunta propaganda a vantaggio di un'organizzazione terroristica. I giornalisti si sono rivolti alla Corte europea, mentre è ancora pendente il loro ricorso alla Corte costituzionale turca, per denunciare la violazione dei diritti alla libertà personale (art. 5 CEDU) e di espressione (art. 10 CEDU), nonché del divieto di applicare restrizioni ai diritti convenzionali per scopi diversi da quelli previsti dalla CEDU (art. 18 CEDU).

Dato il carattere obbligatorio delle sentenze della Corte europea, quest'ultima potrebbe così fornire un segno importante alla Turchia, dando un ulteriore e concreto seguito alle denunce e raccomandazioni del Consiglio d'Europa.





# PRECAUZIONE E OGM: la Corte di giustizia contro i pregiudizi nazionali

di MICAELA FALCONE

Una recente sentenza del 13 settembre 2017 (causa C-111/16, *Fidenato*) ha consentito alla Corte di giustizia dell'Unione europea di intervenire sull'interpretazione e applicazione del principio di precauzione alla materia degli organismi geneticamente modificati (OGM), precisando altresì la posizione dell'Unione in un ambito fortemente controverso del rapporto tra Stati membri e Unione europea.

Fino ad ora, infatti, il ricorso a questo principio – che rappresenta uno dei capisaldi della politica ambientale europea, sancito dall'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) – consentiva al diritto europeo di vietare o bloccare i prodotti OGM nei casi di incertezza scientifica sulla loro pericolosità, onde prevenire i potenziali rischi legati alla loro coltivazione o immissione in commercio.

Con questa pronuncia, invece, la Corte ha invertito la tradizionale interpretazione del principio affermando che il divieto di coltivazione di prodotti transgenici può essere stabilito solo quando sia accertato che gli OGM comportino un grave rischio per la salute umana, degli animali o per l'ambiente. In assenza di evidenza scientifica, quindi, né la Commissione né gli Stati membri hanno la facoltà di adottare misure di emergenza che ne limitino o vietino la coltivazione e l'utilizzo. Sono così ribaltati i presupposti tipici del ricorso al principio di *precauzione* che, da baluardo delle misure prudenziali a tutela di ambiente e salute fondate sull'incertezza scientifica e sulla probabilità del danno, viene, in materia di OGM, privato dei suoi elementi caratterizzanti ed equiparato, in sostanza, al principio di *prevenzione*, che trova invece applicazione in presenza di dati scientifici certi sull'esistenza del rischio e l'evidenza del danno. Detto ciò, appare efficace il gioco di parole utilizzato dalla rivista on-line *ilsalvagente.it* a commento della sentenza, ovvero: *Il principio di precauzione? Geneticamente modificato!*

Per meglio comprendere le ragioni e la portata di questa pronuncia è opportuno accennare alla questione sottoposta

al giudizio della Corte e anche alla più generale disciplina degli OGM.

L'intervento della Corte di giustizia origina dalla domanda di pronuncia pregiudiziale (*ex art. 267 TFUE*) promossa dal Tribunale di Udine nell'ambito di un procedimento penale a carico dei signori Fidenato e Taboga, agricoltori friulani, perseguiti per aver violato il decreto interministeriale del 12 luglio 2013, con cui il Governo italiano vieta la coltivazione del mais transgenico Mon-810, la cui coltivazione in UE è autorizzata dalla direttiva 90/220/CEE.

A fondamento del divieto nazionale era l'art. 34 del regolamento (CE) 1829/2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, che consente agli Stati l'adozione di misure cautelari provvisorie *ex art. 54* del regolamento (CE) 178/2002, sui principi e i requisiti generali della legislazione alimentare. Il combinato disposto di queste norme, difatti, consente l'iniziativa nazionale nel caso in cui la Commissione europea non abbia provveduto ad emanare le misure d'urgenza necessarie ad evitare un grave rischio per la salute umana, animale o per l'ambiente, quando tale rischio sia "manifesto". Secondo le disposizioni procedurali, lo Stato membro ha l'obbligo di informare la Commissione circa la necessità di adottare misure urgenti, che può applicare e lasciare in vigore sino all'adozione delle misure da parte dell'Unione.

Sulla base di queste norme, il governo italiano sosteneva che la coltivazione del mais Mon-810 avrebbe potuto comportare un grave rischio per la biodiversità, fondando tali considerazioni su studi scientifici realizzati dal Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA) e dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA). Tali studi, tuttavia, non hanno indotto la Commissione a intervenire attraverso misure d'urgenza, né dopo una valutazione preliminare, né all'esito dell'analisi più approfondita richiesta all'Autorità europea per la sicurezza alimentare, appositamente istituita dal regolamento 178/2002. Così, rilevata l'inerzia della Commissione, l'Italia

ha vietato la coltivazione della varietà di mais geneticamente modificato Mon-810 con il citato decreto del 12 luglio 2013, recante Adozione delle misure d'urgenza ai sensi dell'art. 54 del regolamento 178/2002.

Chiamata a pronunciarsi in merito, la Corte di giustizia ha ritenuto illegittimo il divieto imposto dal governo italiano con il decreto del 2013. Secondo i giudici di Lussemburgo, infatti, le misure di cui all'art. 34 del regolamento 1829/2003 – e quindi le misure cautelari provvisorie dell'art. 54 del regolamento 178/2002 – devono essere emanate esclusivamente sulla base di evidenze scientifiche e non di ipotesi, pur ragionevoli. Questo esclude, dunque, la possibilità di giustificare le misure nazionali sulla base del principio di precauzione di cui all'art. 7 del regolamento 178/2002 che, qui formulato nella impostazione tradizionale, autorizza all'emissione di misure provvisorie di gestione del rischio in caso di incertezza scientifica.

La Corte rileva, infatti, la differenza evidente tra il livello di rischio richiesto dalle due normative di settore e afferma che tale differenza "dev'essere intesa tenendo conto dell'attuazione procedurale di tali disposizioni, ossia l'applicazione dell'art. 34 del regolamento 1829/2003 ai prodotti da esso autorizzati e dell'art. 7 del regolamento 178/2002 all'insieme del settore della legislazione alimentare, ivi compresi i prodotti che non sono mai stati oggetto di una procedura di autorizzazione" (punto 52 della sentenza). Le due discipline hanno, dunque, ambiti di applicazione oggettivi distinti, rivolgendosi, la prima, al settore specifico degli alimenti transgenici oggetto di valutazione scientifica prima dell'immissione in commercio, la seconda, alla materia generale della legislazione alimentare, comprensiva dei prodotti mai sottoposti ad autorizzazione. Per tale motivo occorre evitare che il rigore richiesto dalle condizioni sostanziali imposte dall'art. 34 del regolamento 1829/2003 per l'applicazione delle misure di emergenza in materia di OGM venga attenuato dall'applicazione autonoma del principio di precauzione così



come formulato dell'art. 7 del regolamento 178/2002 ( cfr. punto 53 della sentenza).

In sostanza, come ben illustrato dell'Avvocato generale Bobek, "l'art. 34 del regolamento 1829/2003 rappresenta un'espressione specifica del principio di precauzione nel particolare contesto degli OGM e con riferimento alle misure d'emergenza in tale medesimo contesto. Tale duplice specificità giustifica le differenze nella sua formulazione, in particolare rispetto al grado di (in)certezza scientifica richiesta. Sebbene il principio di precauzione, come sancito dall'art. 7 del regolamento 178/2002, rimanga un principio generale della legislazione alimentare, che si applica anche al sotto-settore degli alimenti geneticamente modificati, tale principio non modifica le condizioni chiaramente fissate dall'art. 34 del reg. 1829/2003" (punto 78 delle conclusioni).

Essendo, dunque, prodotti già soggetti ad autorizzazione, e quindi ad apposita e approfondita valutazione scientifica prima dell'immissione nell'ambiente, deve trattarsi di un rischio "manifesto" e "grave", ovvero un rischio reale, non ipotetico, constatato sulla base di dati scientifici attendibili, che ponga a repentaglio in modo palese la salute umana, quella degli animali o l'ambiente.



Va rilevato che, nel merito, gli effetti di questa pronuncia sono attenuati dalla modifica del contesto normativo applicabile agli OGM nell'Unione europea, intervenuta in pendenza di giudizio. Nel 2015, con la direttiva 2015/412/UE il legislatore europeo ha, infatti, formalizzato l'autonomia decisionale degli Stati membri rispetto alla coltivazione degli OGM sul territorio nazionale, aggiungendo l'art. 26 *ter* alla direttiva 2001/18/CE. Nel 2016 l'Italia, assieme ad altri Stati, ha optato per questa possibilità vietando la coltivazione del mais Mon 810 sul territorio nazionale.

Ciò nonostante, la pronuncia non perde di interesse e attualità. Al contrario, essa ravviva i toni del confronto tra istituzioni europee e Stati membri in materia di OGM superando, a parere di chi scrive, la soluzione di compromesso (se non altro formale) perseguita dalla novella opzione di "opting out". Come detto, la disciplina degli OGM rappresenta da sempre un ambito controverso nel rapporto tra Stati membri e Unione europea. La doppia caratterizzazione degli OGM, che si qualificano sia come beni economicamente rilevanti sia come prodotti agricoli per uso alimentare, infatti, causa un contrasto costante tra la volontà sovranazionale, determinata ad accentrare le scelte normative ai fini dell'armonizzazione del mercato unico, e la resistenza degli Stati nel cedere autonomia decisionale su temi che comportano rischi sanitari e ambientali. Va però evidenziato che il divieto adottato dal governo italiano, poi avallato dalla direttiva 2015/412, riguarda solo la coltivazione degli OGM e non si estende all'acquisto e importazione degli stessi. Da più di venti anni è possibile, infatti, acquistare mais geneticamente modificato nei consorzi agrari nazionali. Inoltre l'87 % dei mangimi venduti in Italia contiene OGM, tra cui il mais Mon-810 e numerose varietà di soia di uso comune. Ci si domanda, allora, quali siano le ragioni che inducono a vietare la coltivazione degli OGM consentendo, al contempo, l'utilizzo e l'importazione degli stessi, che di fatto alimentano da anni l'intero parco zootecnico nazionale, incluse le principali produzioni tipiche italiane (DOC e IGP) esportate in tutto il mondo.

I 'considerando' da 6 a 8 della direttiva 2015/412, che rico-

nosce agli Stati il diritto di vietare le coltivazioni di OGM sul territorio nazionale, motivano la norma argomentando – in maniera poco convincente – che "la coltivazione di OGM può richiedere maggiore flessibilità in certi casi, essendo una questione con forte dimensione nazionale, regionale e locale dato il suo legame con l'uso del suolo, le strutture agricole locali e la protezione o il mantenimento degli habitat, degli ecosistemi e dei paesaggi. In conformità dell'art. 2 TFUE, gli Stati membri hanno diritto di adottare atti giuridicamente vincolanti che limitano o vietano la coltivazione degli OGM sul loro territorio, dopo che per tali OGM è stata rilasciata l'autorizzazione all'immissione in commercio dell'Unione. [...] Dare questa possibilità agli Stati membri può migliorare il processo di autorizzazione degli OGM e può garantire la libertà di scelta dei consumatori, degli agricoltori e degli operatori, assicurando maggiore chiarezza alle parti interessate per quanto riguarda la coltivazione di OGM nell'UE".

Tali ragioni, con le relative disposizioni, sembrano cercare una soluzione di compromesso, accolta dal legislatore europeo al fine di mediare su un tema profondamente divisivo senza recare pregiudizio alla sfera degli interessi perseguiti dall'Unione. Difatti, le istanze di differenziazione nazionale sulle coltivazioni di OGM riconosciute dalla nuova direttiva non comprimono la potestà decisionale delle istituzioni europee rispetto alle esigenze di armonizzazione e all'adozione delle scelte sull'immissione in commercio e la libera circolazione dei prodotti transgenici.

Nella sostanza, dunque, pur tenuto conto dei più ampi margini dell'autonomia nazionale in materia di OGM riconosciuti nel 2015, la posizione dell'UE si conferma più avanzata rispetto a quella dei governi nazionali. L'Unione è da sempre favorevole alle produzioni OGM, che utilizzano meno pesticidi di quelle non-OGM e sono qualitativamente migliori. Tale favore si è consolidato nel tempo attraverso un approccio precauzionale volto a bilanciare l'incertezza scientifica sui possibili pregiudizi per l'ambiente e la salute. Nella diversa prospettiva nazionale, questo approccio precauzionale è stato accentuato (e talvolta esasperato) dagli Stati membri che, nel tentativo di sottrarsi alla volontà legislativa sovranazionale, hanno fatto sovente ricorso a deroghe, misure di emergenza e clausole di salvaguardia previste dalla disciplina UE, lasciando trasparire una opposizione di fondo alle scelte europee in materia di OGM e ingenerando nei giudici di Lussemburgo il sospetto che alle misure precauzionali nazionali fossero sottesi scopi protezionistici (sono noti i casi *Greenpeace*, sentenza del 21 marzo 2000, causa C-6/99; *Monsanto I e II*, sentenze del 9 settembre 2003, causa C-236/01 e dell'8 settembre 2011, cause da C-58/10 a C-68/10; *Austria c. Commissione*, cause C-439/05 P e C-454/05 P. Di rilievo, inoltre, la più recente sentenza *Pioneer* del 6 settembre 2012, causa C- 36/11, per molti aspetti affine a quella in commento).

In un simile contesto, la coerenza delle pronunce della Corte, compresa quella in esame, consolida la posizione dell'UE pro OGM e conferma la volontà di tutelare l'uniformità disciplinare temperando le resistenze nazionali. In tale prospettiva, l'interpretazione del principio di precauzione si è progressivamente evoluta fino a giungere, con la sentenza *Fidenato*, a una sua sostanziale disapplicazione in materia di OGM. Difatti, nella misura in cui la precauzione rappresenta per la Corte uno dei parametri di valutazione sottostanti la scelta autorizzatoria iniziale, il suo rilievo rimane circoscritto alla fase procedimentale e viene meno nel momento in cui la valutazione si conclude. La procedura di autorizzazione costituisce l'aspetto principale del regolamento 1829/2003 sugli alimenti e mangimi geneticamente modificati, in particolare dell'art. 34, che si riferisce ai prodotti già sottoposti a valutazione scientifica completa prima di essere immessi in commercio. Questo consente alla norma di "aggirare" il principio di precauzione e introdurre una soglia più elevata rispetto al grado di incertezza ed ai parametri di rischio necessari per adottare misure di emergenza. La sicurezza mostrata dalla Corte conferma la fiducia dell'Unione nella disciplina europea sugli OGM, nel più generale quadro di sviluppo delle biotecnologie, e rappresenta un passo importante verso il tentativo di sfatare il pregiudizio della pericolosità degli OGM, ancora fortemente radicato nelle politiche nazionali.





# Dove sta andando la **POLITICA MIGRATORIA** dell'Unione europea?

di **GIUSEPPE MORGESE**

**1.** La Commissione europea ha recentemente pubblicato una comunicazione (del 27 settembre 2017, COM(2017)558 def.) sullo stato di attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione. Quest'ultima, presentata dall'esecutivo UE nel maggio 2015, è il documento sulla cui base è stata sviluppata la gran parte delle misure legislative e non legislative, di breve e di medio-lungo periodo, dirette ad affrontare la c.d. "crisi dei migranti" che ha interessato i Paesi europei a partire proprio dal 2015.

A distanza di due anni e mezzo, la Commissione tira le somme delle misure già introdotte nonché delle iniziative avviate ma non ancora portate a termine e, soprattutto, traccia la rotta degli sviluppi futuri che, nonostante l'evidente "ottimismo della volontà", non sembrano innovare rispetto al passato inducendo, quindi, al "pessimismo dell'intelligenza".

**2.** Gli ultimi due anni e mezzo sono stati caratterizzati, come si accennava, dall'adozione da parte delle istituzioni dell'Unione di numerose misure per affrontare – meglio, contrastare – l'afflusso di migranti provenienti dalle zone di conflitto in prossimità del territorio europeo (Siria, Libia) e da regioni caratterizzate da un basso livello di reddito pro capite (Africa sub-sahariana, Corno d'Africa, Asia centrale). Questo afflusso è stato più significativo rispetto al passato (eccezion fatta per il periodo della c.d. "primavera araba") e ha comportato una pressione che la Commissione definisce "enorme", mettendo in discussione i due capisaldi su cui si basa l'assetto europeo: il sistema Schengen e quello Dublino.

Ora, non ci si vuole soffermare sul carattere "enorme" della pressione migratoria, che forse sarebbe più appropriato per Paesi come il Libano dove un quarto della popolazione (circa 1 su 4 milioni) è composta da sfollati provenienti da altri Paesi, che non per i 154.000 arrivi nel 2015 e i 181.000 nel 2016 sulle coste europee: cifre risibili rispetto a un'Unione europea a 28 Paesi con circa 500 milioni di abitanti. Ci interessa, piuttosto, sottolineare come il vero problema risieda nella combinazione degli effetti "perversi" dei due sistemi di Schengen e di Dublino. Il

primo, che mira ad assicurare la libertà di circolazione attraverso l'abolizione dei controlli alle frontiere interne di molti Paesi europei, lascia immutato il regime nazionale di controllo delle frontiere esterne, che quindi spetta a ciascuno Stato per quanto di competenza territoriale. Dal canto suo, il sistema Dublino – che serve a individuare lo Stato competente all'esame di una domanda di protezione internazionale – si basa, tranne eccezioni, sul principio del Paese di primo ingresso. Il risultato è gli Stati con frontiere esterne come Italia, Grecia e in parte Spagna – posto l'obbligo di salvare i migranti in mare (e ci mancherebbe!) – sopportano non solo l'onere di controllare quelle frontiere anche per conto di altri Stati ma inoltre quello di accoglierli, di esaminare le domande di chi, tra loro, richiede la protezione internazionale e di rimpatriarli se non hanno titolo a rimanere sul territorio.

In altri termini, ci sembra che a essere "enorme" non sia la pressione migratoria in termini assoluti – abbastanza contenuta rispetto ad altre aree del mondo – quanto piuttosto l'inequale distribuzione tra i Paesi europei, con evidente aggravio dei costi per quelli di frontiera meridionale, compresi i costi politico-sociali derivanti dalla convivenza con le popolazioni locali.

**3.** Senza scomodare la teoria dell'efficienza allocativa, la semplice logica vorrebbe che l'Unione e i suoi Stati agissero per risolvere alla radice i problemi segnalati, non solo "europeizzando" la gestione delle frontiere esterne dell'area Schengen e distribuendone i costi tra tutti i Paesi, ma soprattutto superando il vero problema che ha esacerbato la c.d. "crisi dei migranti": l'inefficiente regola dello Stato di primo ingresso su cui si fonda sin dalle origini il sistema Dublino.

Così, tuttavia, sinora non è stato né sembra di vedere segnali in tal senso nell'immediato futuro. La comunicazione del 2017 rappresenta un capolavoro di autocelebrazione, non priva di ipocrisia, dalla quale non traspare la volontà di inventare una rotta che si è dimostrata fallimentare. Il documento ricorda le linee essenziali della politica migratoria

UE degli ultimi due anni e mezzo, edulcorando e neutralizzando una realtà dominata dalle irragionevoli chiusure dei governi di molti Paesi dell'Europa centrale e orientale, dallo strenuo controllo delle frontiere, dall'insistenza sul tasto della prevenzione degli attraversamenti irregolari in cambio di danaro ai Paesi di transito, e ovviamente dal perdurante sbilanciamento del sistema Dublino con l'eccezione delle decisioni sulla ricollocazione del settembre 2015, non a caso assai osteggiate in principio e nei fatti.

Così, capita di leggere che "i sostenuti sforzi profusi per ristabilire ordine nel sistema migratorio hanno portato a risultati tangibili". Tra questi ultimi, merita un giudizio positivo il contrasto ai trafficanti di uomini, compreso il tracciamento dei flussi finanziari illeciti. Un giudizio più sfumato, invece, è possibile formulare in merito alla creazione della Guardia di frontiera e costiera europea, che ha sostituito l'agenzia Frontex (continuando però a chiamarsi così) con poteri nuovi e più incisivi. Stesso discorso per la dichiarazione UE-Turchia (che la Commissione continua a chiamare così, nonostante il Tribunale UE l'abbia ricondotta alla competenza degli Stati membri: ordinanze del 28 febbraio 2017, cause riunite T-192, 193 e 257/16, *NF, NG e NM c. Consiglio europeo*) con il suo controverso sistema "1 a 1" che distingue tra migranti "buoni" e "cattivi": per ogni migrante "cattivo" trovato in condizione irregolare in Grecia e rinvio in Turchia, un migrante "buono" in Turchia viene "premiato" con il trasferimento nell'UE.

Quanto alle azioni nel Mediterraneo centrale, esse vengono menzionate quasi esclusivamente in virtù del loro effetto deflattivo degli sbarchi sulle coste meridionali europee. Qui proprio l'Italia si sta dimostrando particolarmente cinica, "regolamentando" le attività delle ONG che operano nel Mediterraneo – ritenute "taxi del mare" – con codici di condotta dalla dubbia legittimità e utilità nonché foraggiando il Governo di Tripoli purché limiti in qualche modo le partenze: in altre parole, dimostrando di non preoccuparsi delle terribili condizioni dei migranti "bloccati" in Libia.



APPROFONDIMENTI

POLITICA MIGRATORIA

Merita ricordare che l'Italia è già stata condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nel febbraio del 2012, per la sua politica dei respingimenti verso la Libia di Gheddafi. Forse qualche coscienza si smuoverà dopo il fotoraconte del "soccorso conteso" tra l'ONG *Sea Watch* e la guardia costiera libica avvenuta il 6 novembre scorso, che ha provocato una cinquantina di dispersi in mare.

Le iniziative "difensive" dell'Unione e degli Stati membri non si sono limitate a quelle appena ricordate. Bisogna infatti ricordare anche il metodo *hotspot* per la registrazione dei migranti irregolari, presentato come il cardine della gestione delle frontiere esterne, anche se ci si guarda bene dal menzionare i casi di trattamento degli "ospiti" non conformi agli standard minimi di protezione. Dal canto suo, la ricollocazione dei richiedenti protezione da Italia e Grecia verso altri Stati UE viene portata a esempio di gestione solidale dei flussi migratori, laddove proprio la solidarietà è venuta così clamorosamente a mancare da spingere la Corte di giustizia UE a pronunciare una dura sentenza (del 6 settembre 2017, cause riunite C-643 e 647/15) contro Slovacchia e Ungheria, due dei Paesi del c.d. "gruppo di Visegrad" ostile verso ogni modifica del sistema Dublino. Ci si vanta a ragione di aver dato protezione a più di 720.000 profughi nel 2016, ma è ben poca cosa rispetto al potenziale dei Paesi europei interessati.

La vena autocelebrativa della Commissione continua con la menzione delle "misure coordinate lungo la rotta dei Balcani occidentali" che hanno "preso il posto degli spostamenti irregolari", espressione neutra che copre la deprimente strategia difensiva del gruppo di Visegrad (e non solo), fatta di muri, reticolati e ripristino dei controlli alle frontiere interne in spregio a qualunque dimostrazione di solidarietà umana nei confronti dei profughi soprattutto siriani. La Commissione ha addirittura presentato una proposta di modifica del sistema Schengen che, a regime, dovrebbe consentire agli Stati di reintrodurre ancor più facilmente e per un tempo ancora maggiore tali controlli, contraddicendo la filosofia alla base del regime di libera circolazione delle persone e indulgendo alla smania di molti governanti di capitalizzare elettoralmente il legame (tenue) tra migrazioni e terrorismo. Giudizio negativo anche per lo strumento dell'UE per i rifugiati in Turchia, che secondo la Commissione "si è rivelato il giusto strumento per fornire sostegno pratico": stiamo parlando dei famosi 3 miliardi di euro (più altri 3) forniti alla Turchia – ove la tutela dei diritti umani è ormai solo un pallido ricordo – a copertura del sistema "1 a 1" e per bloccare i profughi siriani prima che arrivino in Europa. Non per nulla, alcuni (anche in Italia) propongono di replicare il modello turco anche con la Libia, qualora fosse possibile in uno Stato fallito come quello africano.

Come dimenticarsi, ancora, della strategia di sostegno ai Paesi

terzi nel quadro della cooperazione allo sviluppo, che tanti fallimenti ha registrato in passato e che viene puntualmente riproposta? Le critiche non vanno tanto ai 75,5 miliardi di euro erogati nel 2016 – cifra sicuramente non risibile – quanto piuttosto al nuovo Quadro di partenariato con i Paesi terzi, avviato nel giugno 2016 e imperniato sulla stipulazione di patti con i "Paesi prioritari" relativamente alla difesa delle frontiere, alla lotta ai trafficanti di uomini e, soprattutto, all'incremento del rimpatrio tramite lo strumento della riammissione. La logica difensiva ha permeato anche le attività di contrasto agli incentivi ai soggiorni irregolari nell'UE, soprattutto sotto il profilo delle sanzioni contro l'impiego di lavoratori in condizione irregolare.

Non stupisce che davvero ben poco spazio sia rimasto per la gestione delle migrazioni regolari, anche perché ci si è preoccupati solo di avviare la revisione della disciplina per i lavoratori altamente qualificati, mentre quasi nulla si è fatto in materia di visti. Anche la politica dell'integrazione – nonostante l'approvazione di un piano d'azione nel 2016 – rimane ancora troppo vaga e sottofinanziata.

4. Quel che più preoccupa, come si diceva, è la scarsa volontà di modificare questo schema. L'ultima parte della comunicazione del settembre 2017, infatti, traccia le linee dell'azione futura dell'Unione in quattro settori prioritari, in nessuno dei quali si colgono novità ma, anzi, solo la testarda reiterazione delle misure precedenti.

Nel settore del rafforzamento dei percorsi legali per entrare nell'Unione, oltre alla richiesta di maggior utilizzo dei meccanismi di patrocinio privato, ci si limita a chiedere – attraverso la raccomandazione 2017/1803 – di reinsediare ulteriori 50.000 persone entro ottobre 2019, mettendo sul tavolo 500 milioni di euro: iniziativa certo lodevole, ma ancillare soprattutto al funzionamento della "dichiarazione" UE-Turchia. Non si fa invece cenno alla possibilità di incentivare un più generoso rilascio dei visti umanitari statali, vero strumento in grado di evitare i viaggi della speranza e le continue tragedie in mare: da quest'orecchio, anzi, anche la Corte di giustizia si è dimostrata sorda, avallando con sentenza del 7 marzo 2017 (causa C-638/16, X. e X.) un'interpretazione contraria all'uso di tali visti funzionali poi alle domande di protezione internazionale. Per quanto attiene alla migrazione legale, quasi niente di nuovo. Tutto confermato per i rimpatri, di cui ancora una volta si chiede agli Stati di intensificare il tasso annuo senza considerare che le iniziative sin qui adottate non hanno dato i frutti sperati. Non si vede, pertanto, come la Guardia di frontiera e costiera europea possa riuscire lì dove gli Stati hanno fallito e come questi ultimi, pur applicando gli strumenti esistenti, possano fare meglio di quanto hanno fatto sinora a condizioni pressoché invariate.

Il terzo settore prioritario, quello del partenariato sulla migrazione, rappresenta la vera priorità della Commissione ed è animato dalla logica del "pagare moneta, vedere cammello": finanziamenti allo sviluppo dei Paesi terzi africani in cambio dell'ulteriore rafforzamento dei controlli alle loro frontiere e della cooperazione per i rimpatri. Elencare gli strumenti sinora messi in campo risulterebbe superfluo, stante il fatto che – come riconosciuto – è ancora molto lungo il cammino da compiere. Piuttosto, ci si chiede se sia eticamente accettabile, prima ancora che giuridicamente ammissibile, che i soldi della cooperazione allo sviluppo, invece di contribuire al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni dei Paesi africani, siano diretti solo verso il settore difensivo di questi ultimi in funzione anti-migratoria.

Su tutto pesa come un macigno lo stallo tra Consiglio e Parlamento europeo sulla riforma di Dublino. Consapevole dell'insostenibilità della situazione attuale, la Commissione nel maggio 2016 ha presentato una proposta di modifica che non tocca i criteri attuali ma introduce un più semplice "meccanismo correttivo" per le situazioni di pressione sproporzionata. Brevemente, quest'ultimo si attiverebbe automaticamente, a favore dello Stato che si ritrova a esaminare più del 150% delle domande di protezione che gli spettano, riallocando quelle successive ad altri Stati fino alla cessazione dell'emergenza. Provocatoriamente, la Commissione proponeva di consentire agli Stati di sottrarsi alla riallocazione solo versando allo Stato

CACUCCI EDITORE  
BARI

**AMMINISTRAZIONE**

Via D. Nicolai, 39  
70122 Bari  
Tel. 080 5214220

www.cacuccieditore.it  
info@cacucci.it

**LIBRERIE**

Via D. Nicolai, 39  
70122 Bari  
Tel. 080 5214220

www.cacuccieditore.it  
info@cacucci.it



sotto pressione un “contributo di solidarietà” di 250.000 euro per richiedente non riassegnato. Ciò, neanche a dirsi, ha incontrato la ferma opposizione della maggioranza degli Stati in Consiglio dei ministri, mentre gli Stati mediterranei – avvantaggiati da questo meccanismo – sollevano perplessità su altri punti della proposta di riforma.

Se il Consiglio è preda dei veti incrociati, l’unico segnale positivo proviene dal Parlamento europeo: il 19 ottobre scorso, infatti, la Commissione parlamentare LIBE ha dato il via libera alla proposta della Commissione europea formulando però così tanti emendamenti da riscriverla completamente: il primo Paese di arrivo non dovrebbe più essere automaticamente responsabile per i richiedenti asilo entrati dalle sue frontiere ma per questi ultimi sarebbero anzitutto competenti gli Stati dove hanno “legami effettivi” (cioè, in cui è presente la famiglia o in cui si è vissuto in precedenza oppure vi si sono fatti gli studi) per poi, in assenza, passare all’assegnazione automatica a ogni Stato UE in base ad un metodo di ripartizione fisso, con possibilità per i richiedenti – da soli o in gruppo – di scegliere tra i 4 Stati membri che in quel momento esaminano meno domande rispetto agli altri. Così, lo Stato di primo arrivo si dovrebbe solo sobbarcare l’onere di registrare i migranti, di effettuare un controllo di sicurezza e di svolgere una rapida valutazione dell’ammissibilità delle domande. Il Parlamento ha previsto norme disincentivanti sia per i richiedenti che evitano di registrarsi o sottopongono

finti legami effettivi con un determinato Stato (non potrebbero più scegliere tra i 4 Stati meno oberati), sia per gli Stati membri che non accettino i richiedenti loro assegnati in base al criterio di ripartizione (i quali vedrebbero decurtati i fondi UE loro spettanti).

5. Non si può prevedere, al momento, quale sarà la sorte della mossa del Parlamento europeo: sicuramente far digerire agli Stati UE un cambio così radicale non sarà facile, visto che soprattutto i Paesi del gruppo di Visegrad sono stati già restii, come si è visto, ad attuare la più semplice ricollocazione di emergenza. Tuttavia, quel che oggi conta è il forte e positivo segnale lanciato dall’istituzione rappresentativa dei cittadini europei, che permette di non considerare un completo fallimento l’intera attività dell’UE in materia migratoria.

Un cenno conclusivo, infine, alla questione degli aiuti allo sviluppo e del loro impatto sulla riduzione dei flussi migratori: questione dibattuta in molti Stati e ritenuta, da molti, la panacea di ogni male. In realtà, essa sembra mal posta e idonea a ingenerare dubbi se non vere e proprie mistificazioni. Per un verso, infatti, molto difficilmente i finanziamenti degli Stati e dell’UE riuscirebbero a incidere in maniera significativa sulle condizioni di vita socio-economiche di molti Paesi africani di origine dei migranti: o almeno non le cifre sinora messe sul tavolo. Forse, come alcuni ritengono, una politica molto più efficace di riduzione della povertà sarebbe quella di incentivare – piuttosto che ostacolare – i

flussi migratori, permettendo ai migranti di accedere al lavoro nei Paesi sviluppati e consentendo loro di trasferire i guadagni nei Paesi di origine: la politica delle “rimesse degli emigranti”, infatti, potrebbe incidere in misura di gran lunga maggiore rispetto a qualunque aiuto allo sviluppo, con l’ulteriore conseguenza che il danaro, giungendo alle famiglie degli emigranti, non prenderebbe strade “meno che trasparenti”. Per altro verso, poi, anche disponendo di cifre adeguate, non è detto che vi sia una relazione diretta tra aiuti e riduzione delle migrazioni, le quali potrebbero anche aumentare al miglioramento delle condizioni economiche, potendo rappresentare l’attuale mancanza di danaro un “tappo” a movimenti ancor più sostenuti. Si capisce come l’abusata frase “aiutiamoli a casa loro!” – da molti pronunciata non si sa quanto consapevolmente – per essere davvero efficace dovrebbe ribaltare completamente la logica sinora seguita: ma, per fare ciò, ci vorrebbe quel coraggio che purtroppo oggi non si vede nelle cancellerie europee.

La verità, come troppo spesso non si vuole ammettere, è che non vi sono certezze, non esistono ricette valide in assoluto e nei confronti di qualunque Paese. Piuttosto, è evidente che la politica migratoria europea non può continuare su questa falsariga nella speranza che, prima o poi, qualcosa cambi: a tal proposito, forse, l’unica certezza risiede nella frase – attribuita ad Albert Einstein – secondo cui “la follia sta nel fare sempre la stessa cosa aspettandosi risultati diversi”.



APPROFONDIMENTI

## A WELCOMING EUROPE?



POLITICA MIGRATORIA



**Cacucci Editore**  
Via D. Nicolai, 39  
70122 Bari  
Tel. 080 5214220  
[www.cacuccieditore.it](http://www.cacuccieditore.it)  
[info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

*abbonamento Italia:*  
80.00 €  
*abbonamento Estero:*  
160.00 €  
*fascicolo:*  
28.00 €  
*soci SIDI:*  
sconto 10%

## ANNO XII, n. 1, 2017

Paolo MENGOLZI  
Osservazioni su principi democratici e diritti fondamentali nell'Unione europea. Nel decennale della Rivista

### ARTICOLI

Franco GALLO  
Diritti socio-economici ed equilibri di bilancio  
Sergio M. CARBONE  
Discriminazioni sulla base dell'età tra principi generali UE e criteri applicativi  
Giandonato CAGGIANO  
L'applicazione della Convenzione europea dei diritti umani ai Rom tra principio di non-discriminazione e azioni positive a favore dei gruppi vulnerabili  
Giuseppe PALMISANO  
La protezione dei diritti dei Rom nella prassi applicativa della Carta sociale europea  
Gianluca CONTALDI  
L'indipendenza della BCE alla luce del caso *OMT*  
Ivan INGRAVALLO  
Equilibrio di genere e azioni positive nella riforma del Tribunale dell'Unione europea

### NOTE E COMMENTI

Cinzia DI PAOLO  
I diritti delle donne in materia di interruzione volontaria di gravidanza: la situazione in Italia nella prospettiva della Carta sociale europea  
Annita Larissa SCIACOVELLI  
Il ricongiungimento familiare dei minori stranieri e il requisito della potenziale integrazione "riuscita" imposto dagli Stati membri al vaglio della Corte di giustizia  
Giovanni ZACCARONI  
La struttura del giudizio sull'uguaglianza davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo  
Marco BOLOGNESE  
Il giudicato a formazione progressiva e il diritto sovranazionale  
Luca MINUTI  
Il mutuo riconoscimento delle sanzioni pecuniarie: banco di prova per lo sviluppo della cooperazione giudiziaria penale dell'Unione europea  
Antonio GUSMAI  
Acqua e cibo: alcune irragionevoli "divergenze" di tutela nella prospettiva giuridica interna e sovranazionale

### RECENSIONI

Alfonso Luis Calvo CARAVACA, Angelo DAVI, Heinz-Peter MENZEL (eds.)  
*The EU Succession Regulation. A Commentary*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016 (U. Villani)  
Roberto MASTROIANNI, Oreste POLLICINO, Silvia ALLEGREZZA, Fabio PAPPALARDO, Orsola RAZZOLINI (a cura di)  
*Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2017 (V. Di Comite)  
Massimo PANEBIANCO  
*Introduzione alla codicistica del Jus Gentium Europaeum. Codice Lünig-Leibniz-Dumort*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016 (A. Di Stasi)  
Lina PANELLA (a cura di)  
*Le sfide dell'Unione europea a 60 anni dalla Conferenza di Messina*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016 (R. Palladino)  
Giuseppe DALLA TORRE  
*L'"extraterritorialità" nel Trattato del Laterano*, Torino, Giappichelli, 2016 (R. Baratta)  
Libri ricevuti  
Indice degli autori

## ANNO XII, n. 2, 2017

### ARTICOLI

Paolo FOIS  
Gli sviluppi del processo di integrazione europea dal Trattato di Roma ad oggi. Il ruolo degli Stati membri  
Javier CARRASCOSA GONZÁLEZ  
Esclusione dell'applicazione della legge regolatrice del divorzio e regolamento Roma III  
Ruggiero CAFARI PANICO  
L'affievolimento dei diritti nella crisi economica e politica dell'Unione europea  
Francesco BESTAGNO  
La tutela della salute tra competenze dell'Unione europea e degli Stati membri  
Valeria DI COMITE  
Il programma Erasmus: trenta anni di mobilità per promuovere i valori dell'Unione  
Micaela FALCONE  
La tutela dell'ambiente nel difficile bilanciamento tra diritti fondamentali ed esigenze economiche

### NOTE E COMMENTI

Eduardo SAVARESE  
A Flexible Legal Certainty: The EU Law 'Counter-limits' to the Principle of Domestic *res judicata*



Claudio DI TURI  
L'Unione europea e i negoziati per il partenariato transatlantico sul commercio e gli investimenti (TTIP): quale tutela per i diritti dei lavoratori?  
Filippo CROCI  
Nuove riflessioni sull'obbligo di rinvio pregiudiziale interpretativo alla luce delle sentenze *Ferreira da Silva e X*

### MEMORIE

Massimo PANEBIANCO  
Una rilettura del diritto internazionale codificato fra codicismo ed anti-codicismo (secoli XIX-XX)

### RECENSIONI

Sonia MORANO-FOADI, Lucy VICKERS (edited by)  
*Fundamental Rights in the EU. A Matter for Two Courts*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2015 (A. M. Romito)  
Libri ricevuti  
Indice degli autori

## ANNO XII, n. 3, 2017

### ARTICOLI

Ugo VILLANI  
Limitazioni di sovranità, "controlimiti" e diritti fondamentali nella Costituzione italiana  
Bruno NASCIBENE  
Riflessioni sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia  
Giovanni CELLAMARE  
Sul rilascio di visti di breve durata (VTL) per ragioni umanitarie  
Massimo Francesco ORZAN  
The Role of the General Court's Appeal Chamber in the Definition of the Conditions of Admissibility of EU Civil Servants' Applications  
Valentina PETRALIA  
Clausola di sovranità e tutela dei diritti umani nel sistema di Dublino  
Antonio MARCACCIO  
Digitally-provided Financial Services under EU Law: Overcoming the Current Patchwork of Europeanized Private International Law and Sectorially-harmonized National Private Laws  
Susanna VILLANI  
Riflessioni sul regime dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato in caso di calamità


### NOTE E COMMENTI

Francesco BUONOMENNA  
Limiti della *governance* economica nel regime internazionale ed europeo  
Oreste PALLOTTA  
*Public and private antitrust enforcement* alla luce della direttiva 2014/104/UE: l'equilibrio alterato  
Claudia MORINI  
Il processo di ammissione dell'Albania nell'Unione europea nel contesto della politica europea di allargamento: recenti evoluzioni  
Alice PISAPIA  
La base giuridica per l'adozione degli atti dell'Unione  
Fulvia STAIANO  
Il principio del recupero dei costi e l'accesso all'acqua nel diritto dell'Unione europea

### RECENSIONI

Susanna CAFARO  
*L'Unione Economica e Monetaria dopo la crisi - Cosa abbiamo imparato?*, ESI, Napoli, 2017 (P. Schiffauer)  
Libri ricevuti  
Indice degli autori





# “La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro”: il settimo report sulla POLITICA DI COESIONE UE

di MICAELA LASTILLA\*

\* Dottoranda in “Principi giuridici ed istituzioni tra mercati globali e diritti fondamentali”, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale nell’UE ha il fine di promuovere lo sviluppo armonioso dell’insieme dell’Unione, come recita l’art. 174, co. 1, TFUE. In particolare, tramite azioni volte a tal fine, l’UE mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo di quelle meno favorite, con particolare attenzione alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni con gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici. Nel periodo di programmazione attuale, 2014-2020, l’UE ha investito a tal fine 349 miliardi di euro nei settori più disparati, quali ad esempio infrastrutture, rigenerazione urbana e cultura.

Per monitorare i progressi compiuti nella realizzazione della coesione, la Commissione europea pubblica ogni tre anni una relazione *ex art. 175 TFUE*. In virtù di tale disposizione, il 9 ottobre 2017 l’Esecutivo UE ha presentato il settimo report al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, dal titolo “La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro: settima relazione” (COM(2017)583 def.).

Il report è finalizzato a illustrare e valutare lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale, nonché il modo in cui gli strumenti finanziari rappresentati dai fondi a finalità strutturale vi hanno contribuito nelle regioni dell’UE. Il documento rappresenta uno dei tasselli del dibattito relativo alla direzione nella quale l’Unione dovrebbe muoversi, alimentato dalla Commissione con il Libro bianco sul futuro dell’Europa, del 1° marzo 2017, Riflessioni e scenari per l’UE a 27 verso il 2025, COM(2017)2025 def., nonché con i cinque documenti di riflessione pubblicati tra aprile e giugno 2017 e relativi alla dimensione sociale dell’Europa, alla gestione della globalizzazione, all’unione economica e monetaria, al futuro della difesa europea e infine alle finanze.

Nei citati documenti sono delineati sia i fattori di cambiamento dell’UE nel prossimo decennio, sia i possibili scenari nei quali si svolgerà il cammino dell’Europa da qui al 2025. Ciò, nella

prospettiva del nuovo quadro finanziario pluriennale, la cui proposta da parte della Commissione, seguita da quelle relative alla politica di coesione per il periodo successivo al 2020, è prevista per maggio 2018. Nella medesima prospettiva, il report contiene i dati necessari per verificare quanto l’UE sia coesa o divisa in termini economici, sociali e territoriali, fornendo in tal modo un prospetto oggettivo degli obiettivi che sono stati raggiunti e di quelli che è necessario perseguire nel periodo finanziario successivo al 2020.

Ai fini della relazione, per “politica di coesione” si intendono tutti i programmi finanziati dai fondi strutturali, in particolare dal Fondo sociale europeo, dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dal Fondo di coesione. I dati che emergono dalla relazione indicano da un lato segnali positivi ma dall’altro rappresentano una situazione sotto vari aspetti non ottimale, costituendo lo spunto per una formulazione più mirata della futura politica di coesione dell’UE.

In particolare, in tema di coesione economica, il primo capitolo in cui è articolato il report mette in luce che, sebbene dopo la recessione del 2008 e del 2011 l’economia nell’area europea registri una ripresa che si accompagna a una diminuzione delle disuguaglianze tra Stati membri UE e a livello regionale soprattutto in termini occupazionali a partire dal 2014, il PIL pro capite e il tasso occupazionale di molte regioni europee restano inferiori al periodo precedente alla crisi economica.

Da un lato, si assiste a un avvicinamento del PIL pro capite in numerose regioni meno sviluppate rispetto alla media UE, verificatosi tra il 2000 e il 2015 soprattutto grazie alla competitività del settore manifatturiero. Dall’altro lato, tuttavia, molte regioni con un PIL vicino alla media UE, quali il Regno Unito ad eccezione dell’area di Londra – che figura invece tra quelle con il reddito più elevato –, l’Irlanda, la Danimarca, la Finlandia e la Svezia, gran parte della Francia, della Spagna e dell’Italia settentrionale e centrale, sono bloccate in quella che la Commissione definisce la “trappola del reddito medio” (COM(2017)583 def.,

cap. 1).

A questo proposito, i suggerimenti della Commissione per superare l’*impasse* consistono nel potenziamento della ricerca e dell’innovazione, nel rafforzamento dell’istruzione e della formazione, nonché nel miglioramento del contesto imprenditoriale. Quanto al tema della ricerca e innovazione, notoriamente ritenuto uno dei fattori cruciali per lo sviluppo economico, l’occupazione, la sostenibilità ambientale nonché per il progresso sociale, la relazione evidenzia una forte concentrazione nelle regioni dell’Unione nord-occidentale. In particolare, come rivela anche la *Regional Innovation Scoreboard* (RIS) pubblicata dalla Commissione nel 2017, l’area più innovativa è quella di Stoccolma, seguita dalla regione di Hovedstaden in Danimarca e dal sud-est inglese.

Quanto alla coesione sociale, rileva che nel 2016 il tasso di occupati tra le persone tra i 20 e i 64 anni abbia superato per la prima volta il livello precedente alla crisi; tuttavia, la situazione appare tutt’altro che livellata. Infatti, non solo il 71% di occupazione registrato è globalmente inferiore al target stabilito dalla strategia Europa 2020, che ambisce al 75%, ma inoltre permane la difficoltà riscontrata dai giovani di età inferiore ai 25 anni nel trovare un impiego. In particolare, i dati relativi alla c.d. “generazione NEET” (*not in employment, education or training*) risultano preoccupanti nel sud Italia e in Grecia (COM(2017)583 def., cap. 2). Peraltro, come sottolinea il documento di lavoro della Commissione, SWD(2017) 330 final, che accompagna la relazione in esame ed illustra i dati in modo dettagliato, soltanto Svezia, Germania, Danimarca, Estonia e Paesi Bassi hanno superato l’obiettivo dell’occupazione al 75% nel 2016 (SWD(2017) 330 final, p. 63).

Inoltre, la relazione evidenzia notevoli disparità dei tassi occupazionali in base al livello di sviluppo delle regioni europee, rilevando particolari criticità sia per quanto attiene le regioni in transizione, nelle quali non si riscontrano progressi fino al 2015, sia in riferimento alle zone



rurali, che restano le più lontane dalla convergenza verso gli obiettivi dell'UE. Ulteriore differenza rilevata quanto ai tassi occupazionali è quella di genere: nel 2016, il tasso di occupazione degli uomini risulta di 12 punti percentuali più alto di quello delle donne. Un dato interessante, connesso al tema della mobilità intra-UE, mostra un tasso di occupazione delle persone nate in un Paese UE diverso da quello di impiego lievemente più alto rispetto a quello dei "nativi" (SWD(2017) 330 final, p. 60).

Un segnale positivo che emerge dalla relazione è la diminuzione del rischio di povertà ed esclusione sociale, sceso ai livelli precedenti alla crisi economica. Tale rischio resta comunque sopra la media in Bulgaria, Croazia, Lituania, Romania e Grecia, e risulta in aumento a Cipro e in Italia. Nel 2015 si registra il primo – preoccupante – superamento dei decessi sulle nascite (COM(2017)583 def., cap. 3); tale fenomeno è particolarmente avvertito in Romania, Stati Baltici e Germania, Portogallo, Spagna, Francia e Regno Unito. Il tema si intreccia a quello dell'arrivo di migranti da Paesi extra-UE, considerando che nel 2015 e nel 2016 1,2 milioni di persone hanno presentato per la prima volta richiesta di asilo nell'Unione, in tal modo amplificando la sfida dell'integrazione.

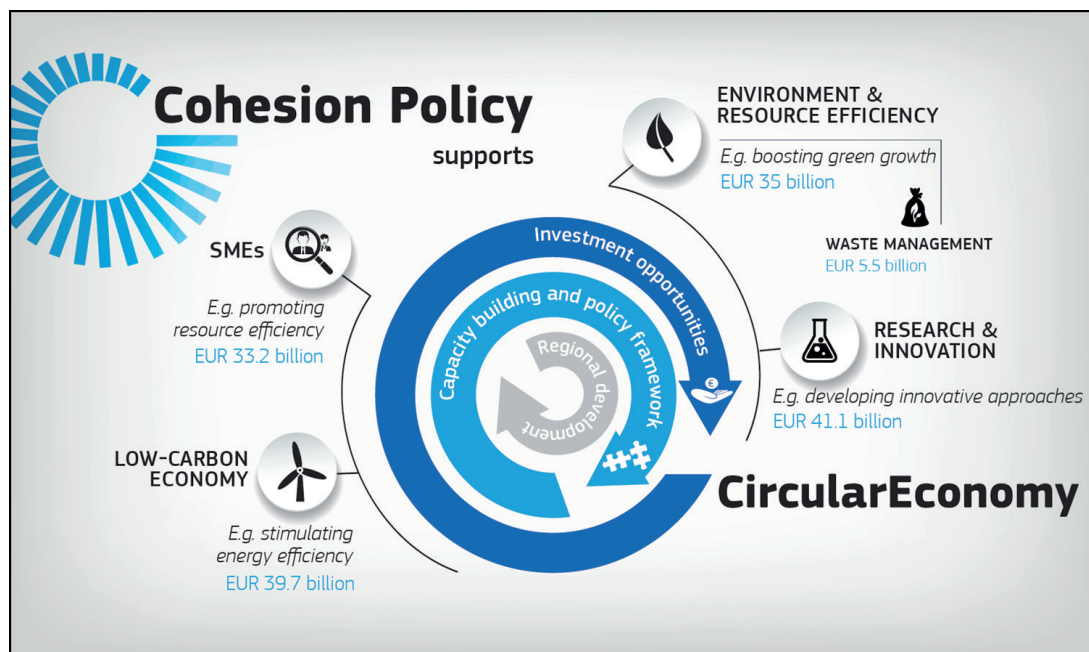
In tema di coesione territoriale, vengono sottolineati i progressi compiuti per limitare il consumo di energia e le emissioni di gas serra, grazie anche ai 78 miliardi di euro destinati a tal fine per il periodo 2014-2020 (COM(2017)583 def., cap. 6). Sebbene si riconosca l'incidenza della riduzione dell'attività economica durante la crisi su tali positivi dati e la necessità di rafforzare gli investimenti per affrontare la sfida del cambiamento climatico che interessa soprattutto le regioni costiere e di montagna, dunque anche l'Italia, la Commissione sottolinea come alcuni

Stati membri si siano avvicinati agli obiettivi di Europa 2020 su tale tematica. Dalla relazione emerge altresì che nove abitanti su dieci di aree urbane dell'UE sono esposti a livelli di inquinamento superiori a quelli raccomandati dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (COM(2017)583 def., cap. 4, e SWD(2017) 330 final, p. 115) e che in tal senso la cooperazione transfrontaliera ha contribuito a mitigare gli effetti negativi interni ai confini nazionali, facendo emergere la dimensione europea delle sfide comuni agli Stati membri (COM(2017)583 def., cap. 7). Ad ogni modo, viene sottolineata dalla Commissione la necessità di implementare gli sforzi per convergere verso la riduzione del 40% delle emissioni di gas serra e verso l'obiettivo del 27% di energie rinnovabili entro il 2030.

Nell'ambito della tematica relativa al miglioramento della qualità di governo e al rafforzamento delle istituzioni, a cui è dedicato il capitolo 8 del report, è evidenziato il nesso tra esigenza di riforme strutturali di questo tipo e sviluppo economico, nella consapevolezza delle notevoli disparità, sia dei contesti imprenditoriali, sia in termini di efficienza delle autorità locali e regionali, esistenti tra regioni UE. Peraltro, vi si sottolinea come una bassa qualità di governo, oltre a precludere lo sviluppo economico, vanifichi l'impatto degli investimenti pubblici, inclusi quelli cofinanziati da fondi strutturali. Nel capitolo 9 sono esaminati gli aspetti legati agli investimenti pubblici nazionali. Vi si rileva il miglioramento com-

pletivo dei bilanci degli Stati membri, ma anche la necessità di far convergere gli investimenti sui settori più incisivi per la crescita, ovvero ricerca, innovazione e istruzione. Si tratta di uno degli obiettivi ai quali la Commissione Juncker mira attraverso il Piano di investimenti per l'Europa, azione sinergica finalizzata a dare nuovo slancio agli investimenti nell'economia reale. Il Piano si articola in alcune linee, idonee a contribuire al raggiungimento degli obiettivi identificati anche nel report, in particolare mediante il Fondo europeo per gli investimenti strategici che, offrendo una garanzia totale di 21 miliardi di euro a copertura del rischio più elevato per progetti solidi, mira a sbloccare investimenti aggiuntivi per almeno 315 miliardi di euro nei prossimi tre anni. Questo importante strumento, istituito e cofinanziato dal gruppo BEI, potrebbe contribuire a invertire il dato che emerge dalla relazione, in base alla quale permangono differenze significative nell'entità degli investimenti pubblici, scesi dal 3,4% del PIL nel 2008 al 2,7% nel 2016. Inoltre, il Piano di investimenti implementa le iniziative UE a sostegno delle PMI, facilitando il loro accesso al credito: in tal senso, esso può costituire uno strumento strategico per il rafforzamento del contesto imprenditoriale.

L'ultimo capitolo della relazione approfondisce il ruolo giocato dai fondi di coesione UE, aumentato in conseguenza



del declino degli investimenti pubblici. In particolare, il capitolo 10 è dedicato all'impatto della politica di coesione, che nel periodo 2007-2013 ha generato l'incremento del PIL dei Paesi UE inclusi nell'obiettivo coesione del 3% e ha creato 1,2 milioni di posti di lavoro, mitigando gli effetti della crisi economica e propagando ricadute positive anche nei Paesi non rientranti nell'obiettivo coesione. Infatti, è previsto che entro il 2023 i programmi del periodo 2007-2013 aggiungano al PIL di questi ultimi Stati lo 0,12%, di cui un quarto attribuibile alle ricadute della spesa dei Paesi beneficiari del Fondo di coesione. Quanto ai programmi dell'attuale periodo, mediante i quali l'UE si propone di creare almeno 420.000 posti di lavoro, alcune misure sono state introdotte per incentivarne l'effettività. Si tratta delle condizionalità *ex ante*, miranti a favorire le riforme strutturali e a rafforzare la capacità amministrativa, delle strategie della *smart specialisation*, per identificare le potenzialità locali e concentrare gli investimenti in settori strategici, e infine di un'attenzione particolare sui risultati dei programmi tramite un set di indicatori oggettivi. Il dato in base al quale, come accadde nel precedente periodo di programmazione, i progetti selezionati fino al mese di luglio 2017 abbiano impiegato appena il 39% del totale delle risorse disponibili per il periodo 2014-2020, suggerisce la continua necessità di una semplificazione normativa e di una maggiore capacità amministrativa da parte degli Stati membri.



# II BENESSERE DEGLI ANIMALI sempre più centrale nella legislazione dell'Unione europea

di FRANCESCO EMANUELE CELENTANO

\* Dottorando in “Principi giuridici ed istituzioni tra mercati globali e diritti fondamentali”,  
Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Con l'entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), si è imposta una nuova visione in materia di tutela degli animali all'interno dello spazio giuridico del Vecchio continente. L'art. 13 del Trattato sottoscritto a Lisbona offre, infatti, un'inedita nozione di animale, non più inteso quale mero oggetto, come previsto ancora in taluni ordinamenti giuridici nazionali ma, anzi, quale “essere senziente” le cui esigenze devono essere “tenute in considerazione dall'Unione e dagli Stati membri nella formulazione e nell'attuazione delle politiche nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio”.

Da questa definizione deriva il nuovo orientamento della politica settoriale UE il cui obiettivo, come riportato in più occasioni dalla Commissione europea – da ultimo nella *Strategy on animal welfare 2016-2020* – è quello di assicurare un trattamento che non imponga sofferenze non necessarie agli animali al centro delle attività economiche.

Quanto statuito a Lisbona è, tra l'altro, pienamente in linea con il comune sentire della popolazione europea la quale, come riportato da Eurobarometro a seguito di uno specifico sondaggio condotto nel 2016 sull'intero territorio UE, per il 94% ritiene che il benessere degli animali da allevamento sia importante e che, per il 68%, si renda necessario centralizzare a livello europeo la regolamentazione della questione. A tal proposito, tra i tanti progressi compiuti dal legislatore unionale negli ultimi decenni, giova ricordare il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, e l'adozione, da parte delle medesime istituzioni nell'ambito del progetto di semplificazione normativa *Animal Health Law*, del regolamento (UE) n. 429/2016 del 9 marzo 2016. Infatti, se nel 2013, nell'ambito del rafforzamento delle politiche in materia di agricoltura sostenibile, si è introdotto il concetto di condizio-



nalità ambientale quale requisito per l'accesso ai fondi a sostegno dell'attività agricola che include, secondo i trattati unionali, anche l'allevamento, nel 2016 si è proceduto ad un'armonizzazione, compiuta dalla Commissione europea, degli oltre 50 provvedimenti, tra direttive e regolamenti, che coinvolgono oltre 300 milioni di mammiferi e 4,5 miliardi di volatili allevati, con un indotto di circa 150 miliardi annui nel territorio dell'Unione.

In questa cornice normativa s'inserisce, inoltre, il mandato assegnato dal regolamento (CE) n. 178/2002 del 28 gennaio 2002 all'Agenzia europea per la sicurezza alimentare (EFSA) che, con il supporto del Gruppo di esperti scientifici sulla salute e il benessere degli animali (AHAW), si occupa di garantire l'applicazione della regolamentazione del settore in quanto necessaria per offrire elevati standard qualitativi di sicurezza alimentare per i cittadini dell'Unione. In un quadro legislativo variegato, la cui attuazione è soggetta alla gestione concorrente della Commissione e degli Stati membri, caratterizzato da norme che vanno dalla tutela del benessere animale negli allevamenti alla definizione di standard minimi per trasporto e macellazione degli stessi, il ruolo dell'Agenzia e del Gruppo di lavoro risultano, pertanto,

quanto mai decisivi. A tal proposito, tra tutti, giova ricordare il rapporto in materia di *animal consciousness*, pubblicato dall'AHAW il 29 novembre 2016 che, forte di uno studio condotto sulla struttura cerebrale di alcune specie animali, ha statuito che “different manifestations of consciousness can be observed in animals” offrendo un ulteriore supporto scientifico alle previsioni di Lisbona sul tema. Il ruolo primario dell'EFSA nel settore rileva, però, anche talune criticità sull'intero sistema giuridico in corso di creazione. Infatti, pensare che la tutela del benessere animale sia affidata non ad una specifica Agenzia ma a quella sulla sicurezza alimentare induce a riflettere circa la *ratio* generale della normativa in via di definizione non solo sul piano europeo. È evidente, quindi, che il benessere animale sia ancora troppo connesso ad una visione antropocentrica del tema che parrebbe fondarsi non sulla concreta volontà di tutelare gli animali in quanto portatori di potenziali diritti, in piena aderenza con le previsioni di Lisbona e con il comune sentire della popolazione europea, ma, anzi, di garantire il più elevato livello possibile di tutela ad uno *strumento* ritenuto necessario per la salute umana perché alla base dell'alimentazione dei cittadini. A prescindere, però, dagli elementi



APPROFONDIMENTI

BENESSERE DEGLI ANIMALI



ispiratori della regolamentazione che diviene sempre più dettagliata e variegata, l'operato dell'Unione è comunque all'avanguardia, specie se inserito nell'opera internazionale in materia ancora troppo soggetta a dinamiche meramente commerciali che trovano, quasi esclusivamente, nel crescente bisogno di garantire sostenibilità ambientale a tutte le attività umane il proprio principale argine. La questione non può prescindere da un necessario dibattito tra i soggetti coinvolti e le istituzioni dell'Unione così da poter elaborare degli standard minimi che siano concretamente legati alla realtà produttiva del settore. A tal proposito, quindi, con la decisione della Commissione del 24 gennaio 2017, che istituisce un apposito gruppo di esperti, denominato "Piattaforma sul benessere degli animali", da Bruxelles si è ulteriormente stimolato il dialogo sul tema. La Piattaforma, composta da 75 membri, è stata presentata come un "forum per lo scambio di informazioni e di esperienze" che, nel corso delle sue due riunioni annuali, avrà il compito di supportare l'opera legislativa dell'Unione con l'ambizione di promuovere la normativa UE a livello internazionale anche grazie alla presenza di rappresentanti dell'Organizzazione mondiale per la salute degli animali (OIE), della Banca mondiale e dell'Agenzia ONU per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO).

I succitati regolamenti e la recente istituzione di un apposito spazio di discussione tra imprese, istituti di ricerca, autorità pubbliche competenti e organizzazioni della società civile, esprimono pienamente l'impegno della Commissione europea rispetto alla definizione di regole sempre più precise. Non stupisce, quindi, che anche altre istituzioni dell'Unione inizino a dedicare al tema una crescente attenzione. In questo senso, il 4 ottobre 2017, giornata mondiale degli animali, con un comunicato stampa, la Corte dei conti dell'UE ha reso noto che, per la prima volta, avvierà controlli esclusivamente volti a verificare "se la Commissione europea e gli Stati membri hanno contribuito efficacemente al conseguimento degli obiettivi unionali in materia di benessere degli animali". La Corte ha specificato, inoltre, che "saranno valutate le azioni adottate per garantire il rispetto della normativa e per migliorare il coordinamento tra le attività in materia e quelle della Politica agricola comune". Le ispezioni riguarderanno esclusivamente gli animali da allevamento, già oggetto di protezione nell'ambito di una specifica Convenzione sul tema promossa dal Consiglio d'Europa e firmata il 10 marzo 1976, nonché destinatari di oltre 1,5 miliardi di finanziamenti specifici nell'ambito dei fondi per lo sviluppo rurale 2014-2020. L'internazionalizzazione delle azioni UE di tutela degli animali costituirà, tra l'altro, uno degli elementi verificati dagli auditor della Corte in piena aderenza con la citata ambizione della neocostituita Piattaforma. A tal proposito è bene ricordare, infatti, che l'OIE, presso cui, dal 2011, i 28 sono rappresentanti dalla Commissione europea, ha in più occasioni elogiato l'opera moderna e garantista dell'Unione come si evince, da ultimo, dalla risoluzione n. 4/2016 con cui il Segretario dell'Organizzazione con sede a Parigi ha riconosciuto l'UE quale principale organizzazione sovranazionale attiva nel settore della promozione del benessere e del diritto alla dignità degli animali.

Se in questo quadro giuridico in costante evoluzione non stupisce il recente interessamento dell'Istituzione deputata al controllo della rendicontazione finanziaria dell'UE e all'esecuzione del bilancio e dell'attuazione delle politiche unionali, è bene ricordare anche che i cittadini europei, come anticipato, non solo appaiono interessati alla questione ma che, anzi, mediante l'istituto del diritto di petizione, previsto dall'art. 227 TFUE, hanno un ruolo sempre più attivo nella spinta alla definizione delle regole applicabili a tutela del benessere animale, specialmente negli allevamenti. A tal proposito giova ricordare l'istanza, presentata il 3 marzo 2015 da oltre un milione di cittadini europei provenienti da ogni Paese membro salvo Croazia e Belgio, che chiedeva di abrogare la direttiva 2010/63/UE del Parlamento e del Consiglio, del 22 settembre 2010, sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici. Con la petizione, denominata *Stop*

*vivisection*, i cittadini e le organizzazioni di categoria coinvolte chiedevano che la direttiva fosse sostituita da un nuovo provvedimento che abolisse completamente l'uso della sperimentazione su animali attualmente consentito, sia pur in modo più rigido rispetto al passato, rendendo nel contempo obbligatorio, per la ricerca biomedica e tossicologica, l'uso di dati specifici per la specie umana. La proposta ha costituito l'inizio di un dialogo tra le istituzioni dell'Unione e i cittadini convinti della portata etica della questione in esame. Dopo soli tre mesi dalla presentazione della petizione, la Commissione ha risposto che irrigidire ulteriormente le regole europee in materia avrebbe implementato le attività di sperimentazione compiute all'esterno del territorio UE e, quindi, aumentato i rischi per gli animali che, presso Paesi terzi, non godono dei medesimi standard di protezione previsti dall'Unione. Una risposta che ci sembra essere concretamente volta a garantire un equo bilanciamento tra i diversi interessi, in quanto posta a tutela dell'attività di ricerca e di produzione farmacologica nel rispetto di un elevato livello di tutela degli animali, nella pragmatica consapevolezza dell'innovatività degli standard che in Europa possono apparire ancora insufficienti ma che risultano, invece, utopici in altre aree del mondo.

La visione esposta dalla Commissione europea ha trovato, a due anni di distanza, parziale conferma anche da parte dei cittadini firmatari della recente petizione avviata a settembre 2017 dalla ONG *Compassion in World Farming* (CWF), con cui si chiede al Presidente dell'Esecutivo europeo e al Commissario al commercio di vietare le esportazioni di animali vivi fuori dall'Unione. I promotori hanno documentato le violazioni costanti del regolamento (CE) n. 1/2005 del Consiglio, del 22 dicembre 2004, sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate, già oggetto d'interpretazione da parte della Corte di giustizia nella sentenza del 23 aprile 2015, causa C-424/13, *Zuchtvieh-Export*. Infatti, se da un lato la Corte aveva affermato che "gli obblighi relativi agli intervalli di abbeveraggio e di alimentazione, nonché alla durata dei periodi di viaggio e di riposo vigono anche per la parte del trasporto che si svolge al di fuori dell'Unione", dall'altro lato i promotori della petizione, considerate le costanti violazioni della dignità degli animali "trasportati come fossero inanimati", chiedono che si proceda ad un blocco delle esportazioni extra-UE nonostante il valore economico di tale attività sia stimato da Eurostat in oltre 4 miliardi di euro annui. Ancora una volta gli europei appaiono, quindi, sempre più convinti della necessità di garantire crescenti standard di protezione ai c.d. non-umani dimostrando la correttezza delle citate rilevazioni compiute da Eurobarometro nel 2016. In tal senso, tra gli altri, rileva il successo della campagna *Stop the Truck*, promossa da *Eurogroup for Animals* che, nel giugno 2017, ha raggiunto un milione di firme a sostegno della richiesta di fermare il trasporto a lunga distanza di animali vivi rivedendo le attuali normative come sostenute dai Governi di Germania, Olanda, Danimarca, Svezia, Austria e Belgio dinanzi alla Commissione europea.

La questione in esame risulta essere, quindi, sempre più centrale nella definizione delle nuove politiche in materia di agricoltura e ambiente. In tal senso, mentre i danni provocati dall'allevamento intensivo continuano a costituire oggetto di attenzione a livello internazionale, come già illustrato dal rapporto *Livestock: a major threat to environment*, pubblicato nel novembre 2006 dalla FAO, l'Unione europea prosegue nella regolamentazione di una questione controversa che pone interrogativi di carattere etico e con implicazioni economiche ed occupazionali estremamente rilevanti. Ci sembra evidente, pertanto, che così come dimostrato dalla lenta battaglia in favore dell'ambiente e del clima, culminata nell'Accordo di Parigi in vigore dal 4 novembre 2016, la protezione delle risorse comuni non sia da intendere "soltanto" quale questione etica ma, anzi, quale indispensabile strumento di tutela del futuro.



# La NUOVA POLITICA INDUSTRIALE EUROPEA: non solo piano di investimenti



di ANTONIA CARPARELLI E DARIA CIRIACI\*

\* Economiste, Commissione Europea, Rappresentanza in Italia

## 1. Tendenze dell'industria europea dopo la crisi

Da alcuni anni ormai la politica industriale è tornata a far parte delle priorità dell'Unione Europea, e in maniera più sistematica e visibile con l'avvio della Commissione Juncker. Il 13 settembre scorso, nel suo discorso al Parlamento europeo sullo stato dell'Unione, il Presidente Juncker ha riaffermato la determinazione a mettere in campo tutti gli strumenti di cui l'Unione dispone per sostenere la ripresa industriale dell'Europa e assicurarne la competitività internazionale, che oggi sembra dipendere in maniera decisiva da tre fattori: digitalizzazione, innovazione e sostenibilità.

Non a caso, quello stesso giorno la Commissione europea ha presentato la nuova strategia di politica industriale dell'Unione, che offre un quadro d'insieme delle iniziative europee in materia di politica industriale e rende esplicita la visione di lungo periodo che le ispira: COM(2017)479 fin. (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea degli investimenti, *Investire in un'industria intelligente, innovativa e sostenibile Una nuova strategia di politica industriale dell'UE*).

L'industria europea nel suo insieme ha pagato un tributo elevato alla crisi economica e finanziaria dell'ultimo decennio, ma è ora in una fase avanzata di recupero. Tra il 2009 e il 2016 il valore aggiunto dell'industria è aumentato del 6,4% per il totale dei 27 Paesi dell'Unione (escluso il Regno Unito), quello del manifatturiero del 25%. Il suo peso sul totale dell'economia è risalito dal 15,5% al 17,1%: ancora molto inferiore all'obiettivo del 20% auspicato dai leader europei, ma con tendenze promettenti.

La ripresa si è accompagnata a intensi fenomeni di ristrutturazione e di recupero della produttività, per cui l'occupazione industriale ha continuato a contrarsi fino al 2013: tra il 2009 e il 2013 sono andati perduti 1,8 milioni di posti di lavoro nell'industria europea. Tuttavia nel 2013 la tendenza si è invertita e negli ultimi tre anni sono stati creati 1,5 milioni di posti di lavoro nel settore industriale.

Tali andamenti sono sicuramente incoraggianti, ma varie considerazioni inducono a persistere nelle politiche nazionali ed europee di sostegno alla ripresa, e anzi a rafforzarle e renderle più efficaci.

In primo luogo, permane, a livello europeo, quel "gap d'investimenti" che ha indotto le istituzioni europee a lanciare nel 2014 il "piano di investimenti Juncker", che è ormai in fase avanzata di attuazione. Quando si parla di "gap d'investimenti" si fa riferimento non soltanto alla caduta della quota d'investimenti in rapporto al PIL, ma anche alla dinamica degli investimenti europei rispetto a quella dei principali competitors internazionali. Infatti, non soltanto la quota degli investimenti dell'Unione sul totale del PIL – che era di circa



il 22,5% prima della crisi – è ancor oggi inferiore al 20%, ma la dinamica complessiva impallidisce al confronto con alcuni importanti Paesi concorrenti, come la Corea del Sud o il Giappone, e soprattutto l'Europa accusa ritardi nella componente degli investimenti più strettamente legati all'innovazione.

In secondo luogo, la crisi ha colpito in maniera asimmetrica i Paesi dell'Unione, più in particolare quelli dell'eurozona, e anche la ripresa si è manifestata con tempi e intensità diversi. In Italia, com'è noto, la recessione è durata più a lungo e le perdite di capacità produttiva sono state ben più consistenti della media dell'eurozona. A

tutt'oggi, dopo tre anni di ripresa, l'Italia non ha ancora recuperato i livelli di produzione e di occupazione del periodo pre-crisi. Drammatico è il tracollo degli investimenti, la cui quota sul PIL è scesa di quasi cinque punti, e solo lo scorso anno è risalita sopra il 17%, pur restando tre punti sotto alla media dell'eurozona.

Occorre aggiungere che la crisi ha accentuato i divari economici non solo tra Paesi europei, ma anche al loro interno, tra aree regionali e tra classi di reddito. Anche in questo caso, l'Italia è tra i Paesi dell'Unione che hanno pagato il tributo più elevato, poiché tutti gli indicatori economici e sociali – reddito, produttività, disoccupazione, povertà, ecc. – mostrano un ulteriore allargamento del divario tra le regioni del Centro-Nord e quelle del Sud.

## 2. La nuova politica industriale europea

L'Europa è dunque alle prese con una duplice sfida: consolidare i punti di forza della sua base industriale – le cosiddette "eccellenze" –, per tenere il passo con i vecchi e nuovi competitor sul mercato mondiale; promuovere la convergenza tra Paesi e nei Paesi, sostenendo il recupero di capacità produttiva e di competitività delle aree più duramente colpite dalla crisi. Il piano d'investimenti riflette bene questa duplicità di obiettivi, perché associa una componente di investimenti "strategici", che hanno rilevanza per l'economia europea nel suo insieme, a una componente specificamente rivolta alle piccole e medie imprese, al fine di allargare la platea degli attori e l'ambito territoriale della ripresa. Nei due anni e mezzo di operatività, il pilastro finanziario del piano di investimenti, il Fondo europeo per gli investimenti strategici (EFIS), ha approvato complessivamente 46,5 miliardi di euro di finanziamenti, mobilitando 236 miliardi d'investimenti. Ciò significa che, a livello europeo, sono già stati raggiunti i tre quarti dell'obiettivo del piano, ossia la mobilitazione di 315 miliardi di euro entro la fine del 2018.

Ma il piano d'investimenti, che da molti punti di vista rappresenta un'importante novità nelle politiche europee, va visto nel quadro di uno strumentario molto articolato di politiche e iniziative volte ad accompagnare l'industria europea nella grande trasformazione che va sotto il nome di "quarta rivo-



luzione industriale” o Industria 4.0. Una rivoluzione annunciata dall’introduzione del digitale e di Internet e alimentata da sviluppi fino a pochi anni fa impensabili: analisi dei *big data*, *cloud computing*, Internet delle cose, manifattura additiva, intelligenza artificiale, robotica, *enabling technologies* e l’elenco potrebbe ancora proseguire.

La quarta rivoluzione industriale pone sfide senza precedenti alle politiche pubbliche, che vanno dalla creazione delle infrastrutture digitali, alle regole sulla cybersicurezza, alla protezione e all’uso dei dati personali, alla standardizzazione, agli investimenti in ricerca, alla riqualificazione delle competenze e a tutte le riforme che sono necessarie per rendere i sistemi economici e sociali capaci di gestire e sostenere questo cambiamento: mercato del lavoro, sistemi educativi, sistemi sanitari, pubblica amministrazione, istituzioni finanziarie, ecc. La politica industriale europea muove dall’obiettivo di accelerare il completamento del mercato interno, si articola in politiche settoriali (energia, trasporti, siderurgia, difesa, ecc.) e in politiche orizzontali che insistono sulla digitalizzazione, sulla sostenibilità (l’“economia circolare”) e sugli investimenti nei cosiddetti *intangibles*: innovazione, ricerca, competenze. È uno strumentario di ampiezza inedita, al servizio delle imprese di ogni dimensione, tipologia e vocazione e al servizio delle politiche industriali nazionali, affinché le une e le altre possano diventare protagoniste di questa sfida epocale.

### 3. Ancorare la ripresa italiana alle politiche europee

L’industria italiana è attualmente in fase di recupero, in termini di produzione, di redditività, di situazione patrimoniale, di posizionamento sui mercati di esportazione e nelle catene del valore, di investimenti. Parte di questo recupero è dovuto alla stabilizzazione e al miglioramento della congiuntura esterna e

agli impulsi derivanti da politiche macroeconomiche accomodate. Ma sicuramente ha tratto

benefici da un crescente ancoraggio alle politiche europee – il piano di investimenti europeo, industria 4.0, l’agenda digitale, le riforme strutturali. È un ancoraggio che può ancora dare molto ai fini del consolidamento e della diffusione della ripresa, che ancora presenta dinamiche molto difformi sul piano territoriale e settoriale.

Sotto questo profilo, l’intera gamma delle politiche orizzontali e settoriali sviluppate a livello europeo è in vario modo rilevante ai fini del consolidamento della ripresa italiana, ma vi sono due ambiti nei quali i ritardi sono particolarmente gravi e rischiano di ipotecare la portata e la tenuta della ripresa industriale italiana.

Un primo ambito nel quale l’Italia ha ancora molta strada da fare è quello del “digital divide”. L’indice europeo che misura il grado di digitalizzazione dei Paesi – Digital Economy and Society Index, DESI – colloca l’Italia al 25mo posto nella graduatoria europea. In verità, l’indice disaggregato mostra che negli ultimi anni le imprese italiane hanno compiuto progressi importanti nel processo di digitalizzazione, avvicinandosi alla media europea. Per questo aspetto l’Italia si colloca, infatti, al 19mo posto nella graduatoria dell’UE, anche se il quadro è meno rassicurante per le PMI. D’altra parte l’indice mostra il persistere di forti divari sul piano delle competenze digitali, per le quali l’Italia si colloca ancora agli ultimi posti.

È proprio lo sviluppo del capitale umano e delle competenze è il secondo ambito nel quale si impone uno sforzo di recupero di grande ampiezza e un più attivo ancoraggio alle politiche europee. A parte le competenze digitali, di cui si è appena detto, la mappa dell’Unione, aggiornata annualmente dalla Commissione europea nella *Relazione di monitoraggio del settore dell’istruzione e della formazione*, mostra un quadro preoccupante per l’Italia. La percentuale di popolazione con basso livello di competenze in Italia è il 40% del totale, contro una media europea del 23%. Il tasso di abbandoni scolari è circa il 17%, ovvero cinque punti al di sopra della media europea. La percentuale di laureati nella fascia di età dai 30 ai 34 anni è il 22%, contro una media europea del 36%: solo la Romania fa leggermente peggio (i dati sono relativi al 2016).

Digitalizzazione e sviluppo delle competenze: ecco due obiettivi di vitale importanza per la crescita e la competitività, ma anche per la coesione economica e sociale, per conseguire i quali, ancora una volta, le politiche pubbliche nazionali e il sistema delle imprese possono trarre grandi benefici dall’uso intensivo e intelligente di tutto lo strumentario offerto dal nuovo quadro europeo.



## CREATUSE

Si è concluso il 31 ottobre scorso, il progetto europeo CREATUSE (acronimo di CREATive Urban Sharing in Europe), finanziato dall’UE nell’ambito del programma Erasmus plus. Il progetto si è incentrato sull’apprendimento della creatività e quindi sul miglioramento del livello delle competenze chiave e delle capacità di partecipazione attiva dei cittadini nell’ambito di pratiche innovative, in cui la socialità in ambiente urbano si interseca con le nuove esperienze basate sull’economia della condivisione, la cosiddetta *Sharing Economy*.

L’aumento di pratiche basate sull’economia della condivisione è legato alla possibilità, offerta ai cittadini, di una partecipazione democratica e attiva; all’importanza attribuita all’innovazione e allo sviluppo di nuove idee; alla necessità di ottimizzare l’utilizzo delle risorse umane e materiali, ma anche alla volontà di promuovere, in maniera singola o associata e con un approccio *bottom up*, attraverso la collaborazione, la condivisione e la solidarietà, la realizzazione di servizi innovativi e la gestione di beni comuni a favore della collettività.

L’Università di Bari, in particolare il Dipartimento di Scienze Politiche, con la prof.ssa Lidia Greco e la dott.ssa M. Irene Paolino, ha esplorato questo scenario socio-economico in un’attività di ricerca durata due anni. Tra le più importanti attività realizzate ricordiamo: l’analisi di buone pratiche europee in tema di creatività e condivisione in ambiente urbano; la realizzazione di quattro guide interattive, disponibili in diverse lingue (italiano, polacco, spagnolo, portoghese, inglese e turco) sul *Creative Problem Solving*, l’*Open Space Technology*, la Programmazione Neuro-Linguistica, il *World Café* ed altre risorse e strumenti per l’attivazione e la promozione di una città condivisa, attiva e partecipata; la sperimentazione di metodologie innovative per favorire la cittadinanza attiva, la creatività e la pratica della condivisione e della solidarietà.

Il progetto era rivolto alle istituzioni pubbliche, alle associazioni, agli imprenditori o a potenziali imprenditori, ai giovani e, più in generale, a chiunque fosse interessato a stili di vita più sostenibili.

Per maggiori informazioni e per scaricare i materiali realizzati nell’ambito del progetto CREATUSE si può consultare il sito [www.creatuse.eu](http://www.creatuse.eu)



# PIANO JUNKER e PMI in Italia

di ANTONELLA BISCIONE\*

\* Ricercatore di Economia Politica, Facoltà di Scienze Economiche, Politiche e Sociali - Università Cattolica "Nostra Signora del Buon Consiglio", Tirana



EUROPE DIRECT PUGLIA

Da numerosi anni siamo stretti nella morsa della crisi, sia di tipo economico che finanziario. In questi ultimi anni, il sistema bancario ha avuto sempre maggiore difficoltà a concedere credito alle aziende, aggravando ancora di più la situazione. Al fine di migliorare tale situazione, l'Unione europea ha deciso di considerare differenti strategie, tra le molteplici poste in essere merita attenzione il Piano Juncker il cui intento è finanziare le piccole e medie imprese (PMI) europee, comprese quelle italiane.

A tal proposito, nel novembre del 2014, la Commissione europea e la Banca europea per gli investimenti (BEI) hanno proposto di creare un piano di investimenti per l'Europa, che presentava due macro-obiettivi: rilanciare l'economia europea e migliorare la competitività delle imprese presenti sul territorio. I campi di azione di questo piano sono molteplici, in primo luogo esso ha come intento l'aumento delle risorse finanziarie indirizzate agli investimenti mediante il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS). Tale aumento dei finanziamenti non deve in alcun modo provocare un incremento del debito pubblico. In secondo luogo, il Piano Juncker si propone di migliorare e facilitare le modalità attraverso le quali il settore finanziario raggiunge l'economia reale, eliminando le barriere agli investimenti.

Il FEIS, creato dall'Unione Europea in collaborazione con la BEI, prevede una dotazione di patrimonio iniziale pari a 21 miliardi di euro e dovrebbe attrarre finanziamenti privati per un ammontare pari a 315 miliardi di euro. Quanto finora enunciato potrebbe sembrare un discorso all'apparenza piuttosto teorico; in concreto, il FEIS fornisce una garanzia a favore di alcune determinate operazioni di investimento effettuate dalla BEI. La garanzia del FEIS consente una maggior disponibilità della Banca stessa a concedere credito e incentiva i prestiti finalizzati all'investimento in alcuni progetti aventi determinate caratteristiche previste dalle leggi. I progetti che possono essere finanziati ricorrendo a questo meccanismo sono quei progetti presentati dalle imprese europee con un alto valore aggiunto, sia economico che sociale, nel campo delle infrastrutture, ricerca/sviluppo/innovazione, sanità, tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sviluppo del settore energetico.

Pertanto, risulta opportuno sottolineare che lo scopo del Piano Juncker è orientare le risorse finanziarie, che sono già presenti nel sistema e al momento bloccate, verso investimenti produttivi reali. In concreto, attraverso il programma chiamato *Quantitative Easing* la BCE ha introdotto in Europa un notevole ammontare di liquidità al fine di ridurre il costo dei finanziamenti. Il Piano Juncker tenta di indirizzare questa liquidità verso determinati progetti, ritenuti di particolare rilievo e utilità.

In sintesi, si può affermare che il Piano Juncker rappresenta un programma attraverso il quale gli organismi europei utilizzano le risorse disponibili, vale a dire 21 miliardi di euro per garantire determinati progetti e quindi incentivare il finanziamento degli stessi, nella convinzione che tale garanzia riesca ad attrarre gli investitori privati per un ammontare totale di oltre 300 miliardi.

L'Italia ha attuato il Piano Juncker attraverso due norme: la Legge di stabilità 2016 e il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 3 agosto 2016. In queste leggi è stato innanzitutto previsto uno stanziamento statale di 200 milioni di euro per l'anno 2016, per rafforzare il Piano stesso.

Attraverso il decreto di agosto 2016 la Cassa Depositi e Prestiti Spa riceve la qualifica di Istituto nazionale di promozione. Inoltre, la garanzia del FEIS può essere attivata nei confronti di tutte le operazioni finanziarie ammissibili dalla Cassa stessa. Le

operazioni finanziarie ammissibili possono essere: finanziamenti, garanzie, partecipazioni azionarie, ecc.

Inoltre, il FEIS garantisce tutte le obbligazioni assunte nei confronti di Cassa Depositi e Prestiti (CDP); questo significa che se il progetto è approvato e riceverà il finanziamento, la Cassa richiederà al Ministero la garanzia del fondo.

La garanzia massima del FEIS su ciascun progetto è pari, generalmente, all'80%. Tale garanzia si riduce al 50% nel caso in cui il finanziamento prevede l'utilizzo di azioni e/o partecipazioni azionarie. Un aspetto tutt'altro che marginale è la garanzia di ultima istanza dello Stato italiano. L'art. 10 del decreto in questione, infatti, recita che, se il FEIS dovesse risultare inadempiente in relazione agli impegni assunti, spetta allo Stato italiano garantire gli interventi del fondo, dal momento che esso risulta garante di ultima istanza. Ovviamente, la garanzia a livello statale concerne solo la quota dovuta dal fondo per la garanzia concessa, successivamente, lo Stato potrà rivalersi sul soggetto inadempiente. In pratica, se il progetto non viene accettato nel Piano Juncker gode di una maggiore disponibilità al credito/finanziamento grazie alla garanzia assicurata dal FEIS. Se il progetto non dovesse andare a buon fine e, quindi, non restituire il capitale ricevuto a debito come avrebbe dovuto, dovrebbe intervenire il FEIS a garantire in parte gli investitori. Se il FEIS risultasse inadempiente e, quindi, non garantisse più gli investitori che in quel progetto hanno creduto, interverrebbe lo Stato italiano che garantirebbe in sostituzione. Nel settembre 2016, il FEIS ha approvato la creazione di una piattaforma tematica meglio conosciuta con il nome di *EFIS Thematic Investment Platform for Italian SMEs*, costituita tra CDP e FEIS con l'obiettivo di porre in essere iniziative di condivisione dei rischi nell'ambito della *SME Window*. Le piattaforme di investimento rappresentano un valido strumento di cooperazione tra le differenti tipologie di investitori nell'ambito del FEIS e pone le basi per l'implementazione di una serie di iniziative di garanzie e *risk-sharing* in grado di attivare investimenti da parte delle PMI per oltre 6 miliardi di euro, confermando in tal modo il massimo sostegno alle piccole e medie imprese, mediante una nuova iniziativa che è in grado di garantire l'impiego efficiente delle risorse pubbliche, nazionali e comunitarie.

Nel febbraio del 2017, il Ministero dello Sviluppo Economico approva la Piattaforma per le PMI italiane costituita tra CDP, in qualità di Istituto nazionale di promozione, e FEIS, con l'obiettivo di favorire l'accesso al credito delle PMI italiane e di implementare iniziative di condivisione dei rischi a valere sul FEIS, che rappresenta il perno del Piano Juncker. Con uno stanziamento pari a 225 milioni (112,5 milioni provenienti dal COSME e altrettanti messi a disposizione congiuntamente dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalla CDP), si attiverà un effetto moltiplicatore capace di sostenere un numero elevato di nuovi investimenti.

Il primo operatore che beneficerà da tale operazione è il Fondo Centrale di Garanzia per le PMI, che acquisirà la contro-garanzia di CDP e FEIS su un consistente portafoglio di nuove garanzie dirette per un valore massimo di 3 miliardi di euro, ampliando così la propria capacità di sostenere l'accesso al credito delle imprese italiane.

L'accesso delle PMI a nuove soluzioni di finanziamento rappresenta la principale leva per la crescita e la creazione di nuovi posti di lavoro. Pertanto, possiamo considerare il Piano Juncker uno dei più importanti strumenti in grado di ravvivare gli investimenti privati sul territorio italiano. La Piattaforma per le PMI italiane rappresenta il modo più efficiente per erogare finanziamenti al tessuto imprenditoriale italiano, caratterizzato essenzialmente dalla presenza di piccole e medie imprese.



# IL PIANO DI INVESTIMENTI per l'Europa

di IRENE PAOLINO

La crisi economica e finanziaria globale ha determinato un forte calo degli investimenti in tutta Europa, un calo significativo pari al 15% circa, rispetto al picco del 2007, che ha ostacolato gli investimenti essenziali nelle infrastrutture, nell'innovazione e nel finanziamento delle PMI. Il calo è stato ancora più pronunciato in alcuni Stati membri come l'Italia (-25%), il Portogallo (-36%), la Spagna (-38%), l'Irlanda (-39%) e la Grecia (-64%) (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Un piano di investimenti per l'Europa*, COM(2014) 903 del 26/11/2014). In questo contesto, caratterizzato da esigenze di investimento, dalla bassa fiducia degli investitori, abbinata alle incertezze normative e agli ostacoli finanziari e non, in cui la liquidità è disponibile, ma molti investimenti potenziali non si materializzano, la Commissione Juncker ha deciso di intervenire per riportare l'Europa sul cammino della ripresa economica e affrontare la carenza di investimenti. E considerando i finanziamenti dell'UE fondamentali per liberare il potenziale di crescita dell'economia e per la creazione di posti di lavoro e di opportunità di sviluppo, soprattutto per le piccole imprese europee, a sole tre settimane dal suo insediamento, nel novembre del 2014 (COM(2014) 903, cit.), la Commissione Juncker ha lanciato il suo Piano di investimenti per l'Europa, di concerto con la Banca europea per gli investimenti, la BEI, in qualità di partner strategico. Per uscire dalla crisi, l'Europa deve colmare la carenza di investimenti e rafforzare la propria competitività a livello mondiale.

Il fulcro del piano è rappresentato dal nuovo Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici, il FEIS, un fondo fiduciario dedicato, costituito in seno alla BEI, per utilizzare le competenze delle strutture di gestione della Banca in materia di prestiti e gestione del rischio, avvalendosi per gli aspetti operativi del Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI), che fa parte del gruppo BEI. Istituito per un periodo di tre anni dal 2015 al 2017, dal Regolamento (UE) n. 2015/1017 del 25 luglio 2015, la Commissione europea e la BEI hanno siglato l'accordo per la formale costituzione, il 22 luglio del 2015, insieme all'accordo sul Polo di consulenza tecnica e amministrativa sugli investimenti, il PEI, favorendo l'avvio degli investimenti già nella seconda metà del 2015.

L'idea alla base del FEIS è, infatti, quella di aumentare la capacità di rischio utilizzando i fondi pubblici, da una parte per incoraggiare i promotori dei progetti, dall'altra per attrarre i finanziamenti privati a favore di progetti di investimento validi che altrimenti non sarebbero realizzati. Il nuovo Fondo, quindi, coprendo il rischio associato agli investimenti a lungo termine, può agevolare l'accesso delle PMI e delle imprese a media capitalizzazione ai finanziamenti del rischio. Per la costituzione del Fondo è stata utilizzata una parte del bilancio dell'UE. La garanzia dell'UE è, infatti, coperta dai fondi europei attualmente disponibili nell'ambito del margine di flessibilità del bilancio dell'Unione, tra cui 3,3 miliardi di euro provenienti dal Meccanismo per collegare l'Europa e 2,7 miliardi da Orizzonte 2020. Il Fondo gestito dalla BEI ha una dotazione finanziaria composta, quindi, da una garanzia proveniente dal bilancio dell'UE pari complessivamente a 16 miliardi di euro e una quota pari a 5 miliardi di euro di risorse dalla BEI. Con questa dotazione finanziaria, il FEIS dovrebbe attrarre risorse aggiuntive, provenienti anche dal settore privato, pari a 315 miliardi di euro, nel periodo 2015-2017, destinate a in-

vestimenti in infrastrutture strategiche, innovazione e piccole e medie imprese.

Grazie al nuovo Fondo, secondo le stime della Commissione europea (COM(2014) 903, cit.), l'impatto dei fondi europei in termini di investimenti nell'economia reale potrebbe avere un effetto moltiplicatore complessivo di 1:15 grazie alla sua capacità di rischio iniziale. Questo significa che un euro di copertura del rischio da parte del Fondo può generare in media 15 euro di investimenti nell'economia reale. Questo effetto moltiplicatore di 1:15 è una media prudente, basata sull'esperienza acquisita nel tempo nell'ambito dei programmi dell'UE e delle attività della BEI. Naturalmente, l'effetto moltiplicatore definitivo dipenderà dai progetti effettivamente realizzati, dalla combinazione delle attività e dalle caratteristiche specifiche di ciascun progetto, dagli strumenti utilizzati.

Il FEIS, dunque, mette a disposizione strumenti di finanziamento del rischio, quindi non sovvenzioni, tramite la BEI, basati non su quote geografiche o settoriali, ma sulla domanda del mercato. Per questo sono previsti ampi criteri di ammissibilità per i prodotti e i settori. Non è programmata, quindi, una ripartizione degli stanziamenti per settore e neanche per Paese, né vi è una propensione per i Paesi con i rating più elevati. Il FEIS, infatti, può sostenere progetti, realizzati in qualsiasi parte dell'UE, inclusi quelli transfrontalieri, purché siano valutati positivamente in base ai meriti. Possono essere finanziati progetti economicamente e tecnicamente sostenibili, compresi progetti con un profilo di rischio più elevato e appartenenti a settori chiave che possano stimolare la competitività quali: trasporti, energia ed economia digitale; ambiente e uso efficiente delle risorse; capitale umano, cultura e salute; ricerca, sviluppo e innovazione; sostegno alle PMI e alle imprese a media capitalizzazione. I beneficiari dei finanziamenti possono essere organismi di qualsiasi dimensione, comprese le società a destinazione specifica o società di progetto, tra cui le piccole e medie imprese, con massimo 250 dipendenti, e le società a media capitalizzazione, con un massimo di 3.000 dipendenti.

Inoltre, il FEIS può operare attraverso piattaforme di investimento, che indirizzano il contributo finanziario in numerosi progetti di investimento, o anche in operazioni con le banche nazionali di promozione, in Italia, per esempio, con la Cassa Depositi e Prestiti. Le banche nazionali di promozione hanno un ruolo chiave nell'attuazione del Piano di investimenti, considerato che la gamma dei loro prodotti, la conoscenza delle realtà locali, e la copertura geografica consentono di svolgere i loro compiti in maniera complementare. Pertanto, le imprese possono presentare la richiesta attraverso le istituzioni partner locali, le banche di promozione nazionale e gli altri istituti bancari, che contribuiscono, quindi, a fornire finanziamenti "intermediati".

In questo modo, secondo la Commissione europea e la BEI si garantisce un uso ottimale delle risorse pubbliche sia a livello dell'Unione che degli Stati membri. In particolare, a livello nazionale, deve essere associato un uso più strategico dei Fondi strutturali e di investimento europei, i cosiddetti Fondi SIE. Nell'attuale periodo di programmazione 2014-2020, gli Stati membri e le autorità regionali dovrebbero concentrare l'utilizzo dei fondi strutturali europei su settori chiave fondamentali, quali il sostegno alle PMI, l'efficienza energetica, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i trasporti e le attività di ricerca e sviluppo, in modo da aumentare anche l'impatto e l'effetto moltiplicatore degli investimenti. A tal



fine sono necessari sforzi collettivi a livello europeo, nazionale e regionale. Nella sua comunicazione dal titolo *Investire nella crescita e nell'occupazione – ottimizzare il contributo dei Fondi Strutturali e di investimento europei* (COM(2015) 639 del 14/12/2015), la Commissione europea sottolinea il contributo dei fondi SIE, alla strategia di crescita dell'Unione europea, al Piano di investimenti per l'Europa e alle priorità della Commissione Juncker. I fondi SIE e il FEIS, se utilizzati in modo coordinato e con un impegno collettivo, possono contribuire a contrastare il calo degli investimenti in Europa. Questi fondi, pur essendo stati progettati per finalità diverse, sono complementari tra loro in termini di *ratio*, concezione e quadro legislativo. Pur nella loro diversità si rafforzano e si integrano a vicenda, contribuendo a mobilitare maggiori investimenti e il più possibile da privati. La complementarità si può concretizzare in molti modi, in funzione dell'investimento, ma può essere particolarmente interessante in determinati paesi o settori. Qualsiasi progetto sostenibile sotto il profilo economico e tecnico, potenzialmente in grado di favorire la crescita e l'occupazione e coerente con le politiche europee può beneficiare di un finanziamento sia del FEIS che dei fondi SIE.

Secondo la Commissione, un modo particolarmente efficace di aumentare l'impatto dei fondi europei è quello di utilizzare strumenti finanziari innovativi quali prestiti, capitale proprio e garanzie, strumenti questi relativamente nuovi per molte autorità pubbliche, che hanno dimostrato un notevole potenziale e una comprovata efficacia soprattutto in settori di investimento fondamentali, quali quelli sopra citati (COM(2014) 903, cit.). Ma il successo del Piano Juncker non dipende esclusivamente dal FEIS. Il Piano, infatti, è incentrato su tre filoni che si rafforzano a vicenda, ognuno con un compito preciso, finalizzato al raggiungimento di un unico comune obiettivo: rendere l'Europa più attraente agli investimenti.

Del primo filone, quello relativo alla mobilitazione di investimenti aggiuntivi, per massimizzare l'impatto delle risorse pubbliche e sbloccare gli investimenti privati, abbiamo già parlato.

Il secondo filone consiste nell'intraprendere iniziative mirate a garantire che i finanziamenti aggiuntivi a favore degli investimenti soddisfino i bisogni dell'economia reale, cioè utilizzare i fondi aggiuntivi pubblici e privati per progetti redditizi con un reale valore aggiunto per l'economia sociale di mercato europea. Ciò vale sia per il FEIS sia per i fondi SIE. Per contribuire ad attirare e sbloccare gli investimenti privati occorre una maggior trasparenza e una migliore comprensione dei rischi. Per questo, l'obiettivo principale di questo filone è quello di introdurre un approccio sostanzialmente nuovo nel processo di selezione e valutazione dei progetti di investimento in Europa, fondato su un accesso chiaro e trasparente alle informazioni sui progetti, sia per gli investitori privati che per le autorità pubbliche. In molti casi, gli investitori privati non conoscono il reale potenziale dei progetti e, considerata la complessità intrinseca dei progetti di investimento e la mancanza di informazioni che consentano una valutazione adeguata del rischio, sono poco propensi a investire. Questa considerazione vale soprattutto per progetti di investimento nelle infrastrutture, progetti di per sé impegnativi e a lungo termine. Pertanto, occorre garantire valutazioni indipendenti e trasparenti in grado di confermare se il progetto è economicamente valido e, in particolare, se soddisfa tutte le condizioni normative e amministrative pertinenti. A tal fine è stata creata nell'ambito del Piano una *task force* per gli investimenti, guidata dalla Commissione e dalla BEI. Si tratta di polo di consulenza tecnica e amministrativa sugli investimenti, una sorta di sportello unico che risponde a 360 gradi a tutte le domande relative all'assistenza tecnica, destinato a promotori di progetti, investitori e autorità di gestione pubbliche.

Il polo fornisce in particolare l'assistenza per elaborare, strutturare e attuare progetti strategici, per l'uso di strumenti finanziari innovativi a livello nazionale e europeo, per il ricorso a partenariati pubblico-privato. Esso offre orientamenti riguardo al tipo di consulenza più appropriato per un determinato investitore, che, a seconda dei casi, potrà rivolgersi al gruppo BEI, alle banche di promozione nazionali o ad altre istituzioni

finanziarie internazionali. Il polo si basa su strumenti efficaci e già disponibili come il programma JASPERS, migliorato e ampliato, e la piattaforma di consulenza per l'uso degli strumenti finanziari innovativi, la Fi-Compass, che è un servizio di consulenza sugli strumenti finanziari dei fondi SIE.

Inoltre, per ovviare a una delle strozzature strutturali che intralciano gli investimenti nell'UE e garantire una maggiore visibilità alle opportunità di investimento, la Commissione ha creato un portale dei progetti di investimento europei (PPIE) che permette ai promotori di progetti, con sede nell'UE, pubblici o privati, di aumentare la visibilità del loro progetto verso gli investitori di tutto il mondo. Si tratta di un portale *web*, gestito dalla Commissione europea, studiato per consentire agli investitori di conoscere meglio le opportunità di investimento in Europa, attraverso un'unica piattaforma. L'iniziativa costituisce, quindi, un punto di incontro fra la liquidità disponibile sui mercati finanziari e i progetti di investimento nell'economia reale.

Il terzo filone consiste nel creare le condizioni quadro ottimali per gli investimenti in Europa attraverso misure volte a rafforzare la prevedibilità normativa e a rimuovere quegli ostacoli che possono limitare gli effetti del Piano. Per migliorare il contesto imprenditoriale occorre attuare riforme strutturali e abbattere le barriere amministrative e normative esistenti. In sintesi, il terzo filone consiste nel rafforzare ulteriormente il mercato unico, che rappresenta la principale realizzazione europea in termini di riforme strutturali. A livello nazionale ed europeo, occorre un quadro normativo semplice, chiaro, prevedibile e stabile per incentivare gli investimenti a lungo termine. Per fare questo, occorre ridurre gli oneri normativi non giustificati e fare in modo che tutta la normativa necessaria, soprattutto per le PMI, sia semplice, chiara e adatta allo scopo. Non si tratta di deregolamentare, ma di adottare una regolamentazione intelligente a vantaggio dei cittadini e delle imprese. Una migliore regolamentazione è appannaggio anche di un miglioramento dell'efficacia della spesa nazionale, dell'efficienza dei sistemi fiscali e della qualità della pubblica amministrazione a tutti i livelli.

Dei primi due filoni, come abbiamo visto, se ne occupano congiuntamente la Commissione e la Banca europea per gli investimenti, in quanto partner strategici, coinvolgendo le parti interessate a tutti i livelli. Per il terzo filone, poiché la regolamentazione è responsabilità comune degli Stati membri e delle istituzioni europee, la Commissione propone gli interventi nel suo programma di lavoro annuale, nonché, insieme alle altre istituzioni dell'UE e agli Stati membri, nell'ambito del semestre europeo.

Da una prima valutazione della Commissione europea, il FEIS procede puntuale verso il conseguimento dell'obiettivo di mobilitare almeno 315 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi nell'economia reale entro la metà del 2018, grazie al contributo del settore privato. L'assorbimento da parte del mercato è stato particolarmente rapido nell'ambito dello sportello relativo alle piccole e medie imprese, nel quale il FEIS sta dando risultati di gran lunga superiori alle aspettative. Secondo alcune stime, a luglio 2016 il gruppo BEI dovrebbe essere riuscito a mobilitare 116 miliardi di euro in 26 Stati membri, a beneficio di oltre 200.000 PMI. Anche il polo europeo di consulenza sugli investimenti, il PEI, e il portale dei progetti di investimento europei, il PPIE, hanno dato risultati positivi: il PEI ha già trattato circa 230 domande provenienti da 27 Stati membri e il PPIE ha già pubblicato oltre 100 progetti di investimento dall'avvio delle attività il 1° giugno 2016, dando agli investitori accesso immediato alle opportunità di investimento in tutta Europa (Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) 2015/1017 per quanto riguarda la proroga del Fondo europeo per gli investimenti strategici e il potenziamento tecnico di tale Fondo e del polo europeo di consulenza sugli investimenti, COM/2016/0597-2016/0276 (COD)).

Per quanto riguarda il futuro di questo Piano di investimenti per l'Europa, sulla scorta delle prime valutazioni la Commissione intende:

- sottolineare l'importanza dell'addizionalità, mobilitando



- un importo ancora maggiore di finanziamenti sia dei privati che degli Stati membri;
- incrementare i finanziamenti a favore di progetti sostenibili transfrontalieri, per collegare il FEIS agli obiettivi dell'accordo sul clima della COP21;
- aumentare ulteriormente la trasparenza, prevedendo di indicare in dettaglio la motivazione della scelta di ogni singolo progetto e in che modo esso soddisfa i criteri stabiliti nel regolamento sul FEIS, provandone l'aggiuntività;
- migliorare ulteriormente il funzionamento del FEIS, affrontando la questione della copertura geografica per offrire una assistenza tecnica più mirata al livello locale ad aumentare la presenza di consulenti negli Stati membri;
- semplificare ulteriormente la combinazione delle domande di finanziamento al FEIS con altre fonti di finanziamento dell'UE, come i Fondi SIE;
- rafforzare la dimensione sociale del FEIS, aumentando

l'importo degli strumenti finanziari a sostegno delle imprese sociali e della microfinanza da 193 milioni a 1 miliardo di euro, importo che dovrebbe mobilitare circa 3 miliardi di euro di investimenti totali.

Considerati i segnali incoraggianti del Piano nel primo anno di attività, nel settembre 2016, la Commissione ha proposto di raddoppiare il fondo sia in termini di durata, coprendo il periodo del vigente quadro finanziario pluriennale 2014-2020, che di capacità finanziaria, con un totale di 500 miliardi di euro di investimenti entro il 2020. E questo al fine di incrementare in maniera sostenibile i bassi livelli degli investimenti in Europa, assicurando, in questo modo, da una parte la necessaria certezza del diritto e la stabilità agli investitori e ai promotori di progetti, dall'altra che il FEIS possa operare nel lungo termine. La Commissione, inoltre, intende presentare proposte anche per il periodo successivo al 2020 al fine di assicurare la prosecuzione degli investimenti strategici a un livello sostenibile.

## INNOVART: la campagna informativa del Dipartimento di Scienze Politiche sul piano di investimenti per l'Europa

di IRENE PAOLINO

Per uscire dalla crisi economica e finanziaria che ha duramente colpito l'Europa e che ha causato la stagnazione del mercato ed il crollo degli investimenti l'Europa deve, innanzitutto, colmare la carenza di investimenti e rafforzare la propria competitività a livello mondiale. La sfida chiave risiede, quindi, nel rilanciare e promuovere le opportunità di investimenti pubblici e privati a favore dell'economia reale, grazie alla disponibilità dei fondi europei e all'opportunità di progettare piani di sviluppo in maniera integrata tra UE e Stati Membri. A tal fine, può essere decisiva la conoscenza sia dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei, i cosiddetti Fondi SIE, che finanziano la politica regionale con una dotazione di circa 350 miliardi di euro, sia del nuovo Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici, il FEIS, che rappresenta il fulcro del Piano di investimenti per l'Europa presentato dalla Commissione Juncker nel 2014 (COM(2014) 903 del 26 novembre 2014).

Alla luce di questo contesto, il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Bari è stato selezionato dalla Commissione europea nell'ambito di un bando europeo (COMM/ROM/2016/01, *Sovvenzioni per azioni organizzate dai centri di informazione Europe Direct*) per la realizzazione, nel corso del 2017, di una campagna di comunicazione e sensibilizzazione, dal titolo *INNOV-ART: Innovare nell'ambiente, nella ricerca e nelle tecnologie*, finalizzata a divulgare sul territorio regionale nell'ambito di cinque convegni, in cinque province diverse, i finanziamenti offerti alle imprese dalle Istituzioni europee, in particolare gli strumenti e le misure previste dal Piano di investimenti per l'Europa. In realtà, per favorire un utilizzo integrato ed efficiente degli aiuti europei, la nostra azione ha inteso promuovere sia la conoscenza del FEIS, gestito dalla BEI sulla base del Regolamento (UE) n. 2015/1017, e degli strumenti finanziari innovativi previsti dal Piano Juncker sia la conoscenza dei fondi europei a gestione diretta e degli investimenti finanziati dai fondi europei a gestione indiretta a sostegno delle PMI.

L'articolazione in cinque convegni della nostra campagna si è basata sulla considerazione emersa da uno studio della DG Politica urbana e regionale della Commissione europea, che, analizzando il modo in cui migliorare la comunicazione relativa alla politica di coesione, ha posto particolarmente

l'accento sulla dimensione locale. Gli eventi di presentazione hanno dimostrato di essere un ottimo strumento per attirare l'attenzione dei potenziali beneficiari sulle nuove opportunità di finanziamento e per sensibilizzare maggiormente il pubblico sui risultati conseguiti con l'impiego dei fondi europei (Panorama n. 55/2015).

Pertanto, la nostra campagna di comunicazione e di sensibilizzazione ha cercato sia di far conoscere ai potenziali beneficiari le opportunità di finanziamento e di investimento derivanti dai fondi europei esistenti e sia di richiamare l'attenzione dei cittadini e delle imprese sui risultati concreti raggiunti a livello locale e regionale, presentando in ogni convegno casi reali di idee imprenditoriali finanziate dai fondi europei.

In particolare, pur condividendo l'idea che l'interesse primario del Piano di investimenti presentato dalla Commissione Juncker nel 2014, sia quello di stimolare la crescita dell'economia, sostenendo e promuovendo l'innovazione, la competitività e la ricerca e modernizzando aziende e infrastrutture, la nostra campagna era finalizzata a produrre un cambiamento di prospettiva, sia negli imprenditori locali che nelle associazioni di categoria. Per questo, la campagna informativa è stata realizzata con l'obiettivo di:

- concentrare l'attenzione sui sistemi imprenditoriali regionali e locali;
- coinvolgere i soggetti imprenditoriali e i decisori locali e regionali;
- identificare strategie, pratiche, idee innovative realizzate sul territorio.

INNOV-ART ha, inoltre, inteso stimolare il dibattito su argomenti di forte interesse per la crescita e lo sviluppo del territorio in settori di investimento fondamentali, facilitando l'incontro e il dialogo tra decisori, imprenditori, associazioni di categoria e cittadini. Come già detto, nell'ambito di INNOV-ART sono stati organizzati ben cinque convegni, uno in ogni capoluogo di provincia pugliese (esclusa quella di Lecce). Ogni convegno è stato incentrato su un argomento diverso, ma tutti e cinque sono stati articolati nello stesso modo.

Ad ogni convegno un funzionario della Rappresentanza a Roma della Commissione europea ha presentato il Piano di Investimenti per l'Europa; un funzionario esperto di Cassa Depositi e Prestiti ha presentato gli strumenti finanziari previ-

sti dal FEIS; un esperto di Puglia Sviluppo SpA ha presentato i bandi regionali a valere sui Fondi SIE a disposizione delle PMI: es. NIDI, Tecnonidi, Titolo II, Microcredito, ecc.; un esperto ha presentato i programmi di finanziamento diretto destinati alle PMI: *Life*; Erasmus per giovani imprenditori/ COSME; Europa creativa; *Employment and Social Innovation Programme*; *Horizon 2020/Sme Instrument*. Inoltre, uno o più esperti e/o un dirigente/funziionario della Regione Puglia hanno approfondito uno dei seguenti argomenti:

- problemi ambientali, di riassetto urbano e sviluppo sociale a Taranto il 16 maggio;
- valorizzazione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica a Brindisi il 14 giugno;
- cultura e creatività a Bari il 6 luglio;
- innovazione, competitività, imprese a Barletta il 23 ottobre;
- agroalimentare a Foggia il 27 novembre.

Infine, a latere di ogni convegno sono state organizzate delle sessioni di domande/risposte e incontri bilaterali con gli esperti degli strumenti agevolativi e dei programmi di finanziamento presentati.

Durante la campagna sono state realizzate anche alcune schede informative sintetiche sui programmi di finanziamento a gestione diretta cui possono accedere le imprese; una *brochure* dell'iniziativa con l'indicazione delle fonti di informazione sul Piano di Investimenti per l'Europa; ed è stato offerto un servizio gratuito di assistenza mirata e settoriale sui programmi di finanziamento per le PMI.

La nostra azione, mirata al tessuto imprenditoriale locale, ha richiesto un gravoso impegno, non solo al fine di garantire una capillare diffusione dell'informazione sia sui diversi stru-

menti finanziari che sulle misure previste dal Piano, oltre sui fondi europei a gestione diretta ed indiretta, ma anche al fine di coinvolgere tutti gli attori del territorio interessati agli argomenti affrontati.

A loro va il nostro più sentito ringraziamento per la disponibilità e la collaborazione. In primo luogo alla Regione Puglia, che ha concesso il patrocinio gratuito all'iniziativa, a Puglia Sviluppo SpA, che ha aderito in qualità di Partner Istituzionale, alle seguenti organizzazioni elencate in ordine cronologico di adesione all'iniziativa: Confindustria di Taranto, Finindustria, Camera di Commercio di Taranto, Distretto Produttivo per l'Ambiente e il Riutilizzo, CNA Puglia, Confindustria di Brindisi, Confindustria BA/BAT, Giovani Imprenditori di Confindustria BA/BAT, Alleanza delle Cooperative Italiane Puglia, Camera di Commercio di Bari, Unioncamere Puglia *Enterprise Europe Network*, *Apulia Film Commission*, *Creative Europe Desk Italia* Ufficio Cultura MIBACT, *Creative Europe Desk Media* Bari, *Future Center* di Barletta, Università degli Studi di Foggia, Distretto Agroalimentare Regionale-DARE Scrl.

Si è trattato, infatti, di un'occasione importante per il tessuto produttivo locale per poter beneficiare di risorse europee aggiuntive, cruciali per lo sviluppo del territorio, soprattutto in un periodo di crisi economica e finanziaria, a cui non abbiamo voluto sottrarci.

Sulla pagina web di INNOV-ART creata sul sito del Dipartimento di Scienze Politiche sono disponibili i materiali realizzati, tra cui le dirette, la *brochure*, il promo e i servizi televisivi, nonché le locandine dei cinque convegni.



EUROPE DIRECT PUGLIA



Vignetta di Ubaldo Occhinegro, *Re-incantare l'Europa*, vincitrice del premio speciale del pubblico della VII edizione del concorso "Una vignetta per l'Europa" indetto dalla Rappresentanza in Italia della Commissione europea in collaborazione con Internazionale e con la partecipazione di Voxeurop.



# NORME DI INTERESSE GENERALE

## Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI)

LEGGE 23 giugno 2017, n. 103, Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario (GURI n. 154, del 4 luglio 2017).

LEGGE 14 luglio 2017, n. 110, Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano (GURI n. 166, del 18 luglio 2017).

LEGGE 12 luglio 2017, n. 113, Disposizioni sulla elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi (GURI n. 168, del 20 luglio 2017).

LEGGE 3 agosto 2017, n. 123, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, recante disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno (GURI n. 188, del 12 agosto 2017).

LEGGE 4 agosto 2017, n. 124, Legge annuale per il mercato e la concorrenza (GURI n. 189, del 14 agosto 2017).

LEGGE 11 ottobre 2017, n. 152, Ratifica ed esecuzione del Protocollo recante modifiche alla Convenzione tra la Repubblica italiana e la Repubblica delle Filippine per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire l'evasione fiscale del 5 dicembre 1980, fatto a Manila il 9 dicembre 2013 (GURI n. 248, del 23 ottobre 2017).

LEGGE 19 ottobre 2017, n. 155, Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza (GURI n. 254, del 30 ottobre 2017).

LEGGE 6 ottobre 2017, n. 159, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Croazia sulla cooperazione transfrontaliera di polizia, fatto a Zagabria il 5 luglio 2011 (GURI n. 256, del 2 novembre 2017).

LEGGE 11 ottobre 2017, n. 160, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo di Costa Rica sullo scambio di informazioni in materia fiscale, con Allegato, fatto a Roma il 27 maggio 2016 (GURI n. 257, del 3 novembre 2017).

LEGGE 17 ottobre 2017, n. 161, Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate (GURI n. 258, del 4 novembre 2017).

LEGGE 25 ottobre 2017, n. 163, Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2016-2017 (GURI n. 259, del 6 novembre 2017).

LEGGE 17 ottobre 2017, n. 164, Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi: a) Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Emirati Arabi Uniti, nell'ambito della cultura, arte e patrimonio, fatto a Dubai il 20 novembre 2012; b) Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Malta in materia di cooperazione culturale e di istruzione, fatto a Roma il 19 dicembre 2007; c) Accordo di cooperazione scientifica e tecnologica tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Montenegro, fatto a Podgorica il 26 settembre 2013; d) Accordo di cooperazione culturale, scientifica e tecnica tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Senegal, fatto a Roma il 17 febbraio 2015; e) Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica slovacca sulla cooperazione in materia di cultura, istruzione, scienza e tecnologia, fatto a Bratislava il 3 luglio 2015; f) Accordo di collaborazione nei settori della cultura e dell'istruzione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Slovenia, fatto a Roma l'8 marzo 2000 (GURI n. 263, del 10 novembre 2017).

LEGGE 3 novembre 2017, n. 165, Modifiche al sistema di ele-

zione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali (GURI n. 264, dell'11 novembre 2017).

LEGGE 20 novembre 2017, n. 167, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2017 (GURI n. 277, del 27 novembre 2017).

LEGGE 4 dicembre 2017, n. 172, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie (GURI n. 284, del 5 dicembre 2017).

DECRETO LEGISLATIVO 29 maggio 2017, n. 98, Razionalizzazione dei processi di gestione dei dati di circolazione e di proprietà di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi, finalizzata al rilascio di un documento unico, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera d), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (GURI n. 145, del 24 giugno 2017).

DECRETO LEGISLATIVO 16 giugno 2017, n. 100, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (GURI n. 147, del 26 giugno 2017).

DECRETO LEGISLATIVO 16 giugno 2017, n. 104, Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114 (GURI n. 156, del 6 luglio 2017).

DECRETO LEGISLATIVO 16 giugno 2017, n. 106, Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 305/2011, che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione e che abroga la direttiva 89/106/CEE (GURI n. 159, del 10 luglio 2017).

DECRETO LEGISLATIVO 21 giugno 2017, n. 108, Norme di attuazione della direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale (GURI n. 162, del 13 luglio 2017).

DECRETO LEGISLATIVO 13 luglio 2017, n. 116, Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57 (GURI n. 177, del 31 luglio 2017).

DECRETO LEGISLATIVO 20 luglio 2017, n. 118, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, recante modifiche all'articolo 55-*quater* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera s), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di licenziamento disciplinare (GURI n. 181, del 4 agosto 2017).

DECRETO LEGISLATIVO 3 agosto 2017, n. 129, Attuazione della direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE, così come modificata dalla direttiva 2016/1034/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016, e di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 648/2012, così come modificato dal regolamento (UE) 2016/1033 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016 (GURI n. 198, del 25 agosto 2017).

DECRETO LEGISLATIVO 15 settembre 2017, n. 137, Attuazione della direttiva 2014/87/Euratom che modifica la direttiva 2009/71/Euratom che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari (GURI n. 219, del 19 settembre 2017).

DECRETO LEGISLATIVO 15 settembre 2017, n. 145, Disciplina dell'indicazione obbligatoria nell'etichetta della sede



e dell'indirizzo dello stabilimento di produzione o, se diverso, di confezionamento, ai sensi dell'articolo 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170 - Legge di delegazione europea 2015 (GURI n. 235, del 7 ottobre 2017).

DECRETO LEGISLATIVO 3 ottobre 2017, n. 149, Disposizioni di modifica del Libro XI del Codice di procedura penale in materia di rapporti giurisdizionali con autorità straniere (GURI n. 242, del 16 ottobre 2017).

DECRETO LEGISLATIVO 15 novembre 2017, n. 173, Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 216/2008, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea e che abroga la direttiva 91/670/CEE, il regolamento (CE) n. 1592/2002 e la direttiva 2004/36/CE (GURI n. 284, del 5 dicembre 2017).

### Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE)

Regolamento (UE) 2017/1001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, sul marchio dell'Unione europea (GUUE L 154, del 16 giugno 2017).

Regolamento (UE) 2017/1004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che istituisce un quadro dell'Unione per la raccolta, la gestione e l'uso di dati nel settore della pesca e un sostegno alla consulenza scientifica relativa alla politica comune della pesca e che abroga il regolamento (CE) n. 199/2008 del Consiglio (GUUE L 157, del 20 giugno 2017).

Regolamento (UE) 2017/1128 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, relativo alla portabilità transfrontaliera di servizi di contenuti *online* nel mercato interno (GUUE L 168, del 30 giugno 2017).

Regolamento (UE) 2017/1129 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, relativo al prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di titoli in un mercato regolamentato, e che abroga la direttiva 2003/71/CE (GUUE L 168, del 30 giugno 2017).

Regolamento (UE) 2017/1131 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, sui fondi comuni monetari (GUUE L 169, del 30 giugno 2017).

Regolamento (UE) 2017/1199 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2017, che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le misure specifiche volte a fornire assistenza supplementare agli Stati membri colpiti da catastrofi naturali (GUUE L 176, del 7 luglio 2017).

Regolamento (UE) 2017/1369 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2017, che istituisce un quadro per l'etichettatura energetica e che abroga la direttiva 2010/30/UE (GUUE L 198, del 28 luglio 2017).

Regolamento (UE) 2017/1370 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2017, che modifica il regolamento (CE) n. 1683/95 del Consiglio, che istituisce un modello uniforme per i visti (GUUE L 198, del 28 luglio 2017).

Regolamento (UE) 2017/1563 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 settembre 2017, relativo allo scambio transfrontaliero tra l'Unione e i paesi terzi di copie in formato accessibile di determinate opere e di altro materiale protetto da diritto d'autore e da diritti connessi a beneficio delle persone non vedenti, con disabilità visive o con altre difficoltà nella lettura di testi a stampa (GUUE L 242, del 20 settembre 2017).

Regolamento (UE) 2017/1601 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 settembre 2017, che istituisce il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD), la garanzia dell'EFSD e il Fondo di garanzia dell'EFSD (GUUE L 249, del 27 settembre 2017).

Regolamento (UE) 2017/1566 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 settembre 2017, concernente l'introduzione di misure commerciali autonome temporanee per l'Ucraina che integrano le concessioni commerciali disponibili nel quadro dell'accordo di associazione (GUUE L 254, del 30 settembre 2017).

Regolamento (UE) 2017/1938 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2017, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che

abroga il regolamento (UE) n. 994/2010 (GUUE L 280, del 28 ottobre 2017).

Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO") (GUUE L 283, del 31 ottobre 2017).

Regolamento (UE) 2017/1954 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2017, che modifica il regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi (GUUE L 286, del 1° novembre 2017).

Regolamento (UE) 2017/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2017, che modifica il regolamento (UE) n. 345/2013 relativo ai fondi europei per il *venture capital* e il regolamento (UE) n. 346/2013 relativo ai fondi europei per l'imprenditoria sociale (GUUE L 293, del 10 novembre 2017).

Regolamento (UE) 2017/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017, recante modifica del regolamento (UE) n. 1380/2013, relativo alla politica comune della pesca (GUUE L 302, del 17 novembre 2017).

Regolamento (UE) 2017/2101 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017, che modifica il regolamento (CE) n. 1920/2006 per quanto riguarda lo scambio di informazioni, il sistema di allerta precoce e la procedura di valutazione del rischio in relazione alle nuove sostanze psicoattive (GUUE L 305, del 21 novembre 2017).

Regolamento (UE) 2017/2107 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017, che stabilisce le misure di gestione, di conservazione e di controllo applicabili nella zona della convenzione della Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico (ICCAT), e che modifica i regolamenti del Consiglio (CE) n. 1936/2001, (CE) n. 1984/2003 e (CE) n. 520/2007 (GUUE L 315, del 30 novembre 2017).

Direttiva (UE) 2017/1132 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, relativa ad alcuni aspetti di diritto societario (GUUE L 169, del 30 giugno 2017).

Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (GUUE L 198, del 28 luglio 2017).

Direttiva (UE) 2017/1852 del Consiglio, del 10 ottobre 2017, sui meccanismi di risoluzione delle controversie in materia fiscale nell'Unione europea (GUUE L 265, del 14 ottobre 2017).

Direttiva (UE) 2017/2109 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017, che modifica la direttiva 98/41/CE del Consiglio, relativa alla registrazione delle persone a bordo delle navi da passeggeri che effettuano viaggi da e verso i porti degli Stati membri della Comunità, e la direttiva 2010/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alle formalità di dichiarazione delle navi in arrivo e/o in partenza da porti degli Stati membri (GUUE L 315, del 30 novembre 2017).

Direttiva (UE) 2017/2102 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017, recante modifica della direttiva 2011/65/UE sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche (GUUE L 305, del 21 novembre 2017).

Direttiva (UE) 2017/2103 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017, che modifica la decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio al fine di includere nuove sostanze psicoattive nella definizione di "stupefacenti" e che abroga la decisione 2005/387/GAI (GUUE L 305, del 21 novembre 2017).

Decisione (UE) 2017/1324 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2017, relativa alla partecipazione dell'Unione al partenariato per la ricerca e l'innovazione nell'area del Mediterraneo (PRIMA) avviato congiuntamente da diversi Stati membri (GUUE L 185, del 18 luglio 2017).

Decisione (UE) 2017/1545 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 settembre 2017, recante modifica della decisione n. 445/2014/UE che istituisce un'azione dell'Unione "Capitali europee della cultura" per gli anni dal 2020 al 2033 (GU L 237, del 15 settembre 2017).



# SULLA SCENA DELL'EUROPA

## TOLLERANZA ZERO PER MOLESTIE E ABUSI SESSUALI

Il 26 ottobre il Parlamento europeo ha approvato un'importante risoluzione che condanna fermamente qualsiasi forma di violenza e di abuso sessuale. La risoluzione, approvata con 580 voti in favore, 10 voti contrari e 27 astensioni, segna un altro passo in avanti nella lotta al fenomeno della violenza di genere, ancora troppo spesso tollerata. Uno studio condotto dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) nel 2014 evidenziava, tra l'altro, che una donna su tre ha subito violenze fisiche o sessuali durante la vita adulta e che, nell'UE, fino al 55% delle donne ha subito molestie sessuali; il 32% ha dichiarato che l'autore del reato era un capo, un collega o un cliente. Ribadendo una richiesta fatta nel 2014, i deputati hanno invitato la Commissione a proporre una strategia a livello europeo che preveda norme vincolanti per proteggere le donne e le ragazze da violenza, molestie e abusi sessuali. La risoluzione sottolinea, altresì, il ruolo centrale della formazione e di campagne di sensibilizzazione specifiche, unite a misure per affrontare il fatto che spesso le molestie non vengono denunciate, soprattutto dalle persone più vulnerabili, e per dissipare lo stigma sociale. Il Parlamento ha previsto una *task force* di esperti indipendenti per esaminare la situazione nell'Istituzione, nonché l'introduzione di corsi di formazione obbligatori per tutto il personale e per i deputati sul rispetto e la dignità sul lavoro e di un registro riservato dei casi segnalati.

## PREMIO "CITTADINO EUROPEO" 2017

Ogni anno il Parlamento europeo assegna il "Premio del cittadino europeo", un riconoscimento che intende premiare le attività o le azioni intraprese da cittadini, gruppi, associazioni o organizzazioni che si sono distinti per l'impegno nel promuovere una migliore comprensione reciproca e una maggiore integrazione tra le popolazioni degli Stati membri, o nell'agevolare la cooperazione transfrontaliera o transnazionale nell'Unione europea. Sono quattro quest'anno gli italiani che si sono aggiudicati il premio: i Pescatori Siciliani di Mazara del Vallo, Don Virginio Rigoldi, le Onlus Fondazione Opera Immacolata Concezione e Vorreprendereiltreno.

## REGOLE UE PIÙ SEVERE SULL'ESPOSIZIONE DEI LAVORATORI AD AGENTI CANCEROGENI

Il Parlamento ha approvato in via definitiva regole UE più severe per proteggere meglio i lavoratori dall'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni sul luogo di lavoro. La nuova legislazione aggiunge 11 sostanze cancerogene all'elenco delle sostanze pericolose e rivede i valori limite per due dei prodotti già inclusi nell'elenco.

Il cancro rappresenta la causa principale dei decessi sul lavoro nell'UE (il 53% dei decessi professionali). Le nuove regole garantiranno una migliore tutela soprattutto per chi lavora nel settore edile, nell'industria chimica, automobilistica, alimentare e tessile, nella lavorazione del legno e dei mobili, nel settore sanitario e negli ospedali. I datori di lavoro avranno l'obbligo di individuare e valutare i rischi per i lavoratori esposti a queste sostanze e adottare misure preventive. L'obiettivo è quello di contribuire a salvare fino a 100.000 vite nei prossimi 50 anni.

## PARLAMENTO EUROPEO, FIDUCIA IN RISALITA

Secondo l'ultima rilevazione di Eurobarometro, la fiducia degli italiani nel Parlamento europeo e nel suo lavoro è cresciuta. Il 36% dei cittadini italiani ha un'immagine positiva del Parlamento europeo – superiore alla media europea (33%) – facendo segnare una decisa risalita (+6%) rispetto alle rilevazioni del 2016, mentre il 35% degli intervistati mantiene un giudizio neutro. Parallelamente, scende la percentuale di coloro che hanno una percezione negativa: dal 32% al 24%, con un calo di ben 8 punti. Quasi la metà degli italiani chiede un ruolo più forte del Parlamento europeo (47%), in crescita di 3 punti rispetto a un anno fa.

Oltre la metà dei cittadini italiani (52%) – a fronte del 55%

della media UE – sono interessati all'appuntamento delle elezioni europee del 2019.

I cittadini europei continuano a manifestare un sentimento di vulnerabilità e insicurezza, legato essenzialmente a quattro "minacce": terrorismo (58%), disoccupazione (43%), povertà ed esclusione (43%) e immigrazione (35%). Seguono il cambiamento climatico (23%), il fondamentalismo religioso (23%), il crimine organizzato (22%), i conflitti armati (21%), gli estremismi politici (20%), le epidemie (10%), i cyber-attacchi, il dumping sociale e la *privacy* (ognuno al 9%).

Si tratta dei "risultati migliori registrati dal periodo pre-crisi", ha commentato il Presidente del Parlamento europeo, Antonio Tajani. "Non possiamo cullarci sugli allori", ha aggiunto il Presidente. "In alcuni Paesi non tutti i dati sono soddisfacenti. Dobbiamo proseguire l'azione per riavvicinare l'Europa ai suoi popoli, continuando ad ascoltarli e a fornire loro soluzioni efficaci".

## 2,7 MILIARDI STANZIATI PER ERASMUS+ NEL 2018

Nel 2018 ci saranno più fondi per Erasmus+, il programma dell'UE per la mobilità e la cooperazione nell'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport. Il piano approvato dalla Commissione europea prevede infatti un incremento di oltre 200 milioni, pari all'8% in più dei fondi stanziati per il 2017: si tratta di una cifra senza precedenti. L'investimento intende moltiplicare in maniera significativa le opportunità di finanziamento sia per gli individui, sia per le organizzazioni. Tra le principali novità rispetto al 2017, un rilievo particolare assume l'iniziativa *ErasmusPro*, per potenziare la mobilità a lungo termine nel campo dell'istruzione e della formazione professionale.

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE  
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BARI ALDO MORO

Direttore responsabile: Ennio Triggiani

Comitato di direzione:  
Mario Loizzo, Giuseppe Moro, Paola Romano, Ugo Villani

Redazione:  
Valeria Di Comite (coordinamento), Micaela Falcone,  
Ivan Ingravallo, Giuseppe Morgese,  
Egeria Nalin, Irene Paolino, Angela Maria Romito

Hanno collaborato alla redazione di questo numero:  
Monica del Vecchio, Marinella Giannelli,  
Micaela Lastilla, Angela Rieti

Sede:  
Dipartimento di Scienze Politiche  
Università degli Studi di Bari Aldo Moro  
Corso Italia, 23 - 70123 Bari  
telefono 080.5717881 fax 080.5717882  
www.sudineuropa.net e-mail: info@sudineuropa.net

La Commissione europea sostiene la presente rivista  
mediante risorse attribuite a Europe Direct Puglia

Distribuito gratuitamente

Per comunicazioni o richieste  
info@sudineuropa.net

La documentazione completa può essere reperita nel

Centro di Documentazione Europea - Via Suppa, 9 - 70122 Bari

Registrazione n. 1373 del 18.6.98 Tribunale di Bari

Le immagini sono tratte da pubblicazioni dell'Unione Europea

Progetto grafico:  
Pubblicità & Stampa srl - Modugno (Ba)

Edizione:  
Cacucci Editore - Via Nicolai, 39 - Bari - Tel. 080.5214220  
www.cacuccieditore.it