

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

Più Europa contro i sovranismi

L'Editoriale di ENNIO TRIGGIANI

Ottanta anni fa si apriva in Europa l'immane tragedia, umana e spirituale, della seconda guerra mondiale; solo dieci anni dopo, nello stesso continente, nasceva il Consiglio d'Europa che cominciava a concretizzare nei nostri Paesi il nuovo ordine internazionale fondato attraverso l'Organizzazione delle Nazioni Unite (1945) e la Dichiarazione universale dei diritti umani (1948). Si è trattato di una vera e propria rivoluzione nel passaggio da una Comunità internazionale basata sugli egoismi nazionalisti fonte di perenni tentativi di sopraffazione reciproca

e guerre ad un'altra caratterizzata da cooperazione e sforzi diretti alla creazione di strategie comuni di sviluppo in un quadro di pace.

Su queste nuove basi sono nati tribunali in grado di giudicare crimini internazionali (dai pur formalmente discutibili sorti a Norimberga e Tokyo a quelli per la ex Jugoslavia e il Ruanda nonché alla Corte penale internazionale dell'Aja) o diretti a superare le carenze di giustizia nazionale sui diritti fondamentali come la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo. Sempre su tali basi sono nati concetti come



Consiglio Regionale della Puglia



Regione Puglia



COMUNE DI BARI



Cofinanziato dall'UE



VERSIONE ONLINE

www.sudineuropa.net



il “patrimonio comune dell’umanità”, formulato nel 1967 dal rappresentante di Malta presso le Nazioni Unite Arvid Pardo, in occasione della Assemblea generale, ripreso durante la terza Conferenza per la codificazione del diritto del mare, e trasformato in principio giuridico nella Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare del 1982 (fondamentale anche rispetto alle recenti vicende relative alla navi delle organizzazioni non governative con migranti salvati dall’annegamento), applicato ai fondi marini e ai loro sottosuoli oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali. L’amministrazione di tali ‘aree’ e delle relative risorse minerali è affidata a un’organizzazione internazionale di gestione e controllo, l’Autorità internazionale dei fondi marini. Rientrano nel patrimonio comune, oltre in astratto luna e corpi celesti, il genoma umano, che rappresenta la nostra specie nel suo insieme, ma anche la conservazione di beni artistici e ambientali di riconosciuto valore universale eccezionale. Il concetto in questione presuppone anche una “responsabilità intergenerazionale”, come sancito dalla Dichiarazione UNESCO del 1997 sulle responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future a partire dall’emergenza ambientale, amplificata opportunamente dal grido di quella bella cittadina del mondo che è la giovanissima Greta Thunberg.

Ovviamente, è superfluo ricordare quanto le questioni economiche e finanziarie, quelle ambientali, la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata nonché la gestione dei flussi migratori travalichino in piena evidenza i confini degli Stati i quali, ove ipotizzassero improbabili e illusorie chiusure di tali confini, si caccerebbero in una autocostruita trappola che li condannerebbero all’inevitabile suicidio.

Questa lunga premessa ci riporta alla complessità dello scenario in cui si collocano i nuovi Parlamento e Commissione europei. Il risultato elettorale dello scorso maggio ha sconfitto assurde pretese sovraniste, pur significativamente presenti in alcuni Stati membri, di ridurre l’attuale Unione europea ad una mera area di libero scambio così trasformandola dalla maggiore potenza economica e commerciale, quale ancora è se pienamente integrata, ad un insieme di scombinati Paesi ciascuno alle dipendenze di Stati Uniti, Russia o Cina secondo le rispettive preferenze. In realtà, proprio la nascita e lo sviluppo dell’integrazione europea costituiscono la palese dimostrazione che il sovranismo è l’opposto della sovranità in quanto questa, salvo divenire una parola svuotata di contenuti effettivi e uno slogan in funzione meramente elettorale, oggi può essere mantenuta solo se condivisa con altri Stati con i quali si realizza un progetto, politico e istituzionale, di solidale soluzione dei problemi comuni. E, a proposito di slogan, è abbastanza incomprensibile l’affermazione dei partiti sovranisti che accusano i governi filo-europei, a partire dal neonato Conte 2, di essere telecomandati o commissariati dall’Europa come se questa fosse un’entità terza rispetto all’Italia. Nelle istituzioni dell’Unione noi siamo ampiamente e significativamente presenti, ad es. con la Presidenza del Parlamento europeo affidata a Sassoli, nella stessa Commissione ad un italiano autorevole come Gentiloni è affidata la centrale responsabilità degli Affari Economici e nei due Consigli, quale Paese fondatore e principale, svolgiamo un ruolo di primaria importanza anche con la ponderazione del voto. Lasciamo allora il telecomando alle scelte dei canali televisivi.

L’Unione europea potrà, tuttavia, operare un salto di qualità solo se saprà svincolarsi dai lacci anche istituzionali che ancor oggi la condizionano nella sua capacità di “fare politica” a causa del tuttora prevalente ruolo svolto dai singoli Stati membri e dal loro a volte *formale* ma spesso *sostanziale* potere di veto. Quello *formale* ancora esiste in politica estera ed è alla base dell’incapacità di produrre relazioni stabili ed efficaci nei confronti dei Paesi dell’Africa, a partire da quella del nord, sole in grado di porre argine ai diversamente incon-

trollabili flussi migratori. E si pensi, ancora, all’attivazione della procedura di cui all’art. 7 TUE, diretta a sanzionare, anche con la sospensione del suo diritto di voto in Consiglio, lo Stato membro che violi i valori fondamentali dell’Unione. Sappiamo che Polonia ed Ungheria, per varie ragioni, sono state sottoposte a tale procedura ma per la conclusione della stessa e l’irrogazione delle relative sanzioni è richiesta l’approvazione del Consiglio europeo, in cui siede proprio il rappresentante dello Stato sotto accusa, attraverso un voto all’unanimità con la sola ovvia esclusione di quest’ultimo; è allora molto probabile che esso trovi un alleato disposto a porre il veto, avendo analoghi interessi, vanificando così l’intero procedimento.

Il *sostanziale* potere di veto, inoltre, si supera se, pur nel rispetto delle identità nazionali, il Parlamento europeo si mostri in grado di assumere il centro del sistema politico, magari interagendo di fatto con la Commissione stimolandone anche politicamente l’esercizio dell’iniziativa legislativa tuttora incredibilmente assente dalle sue prerogative. E proprio sotto la spinta del Parlamento europeo si auspica che gli Stati membri decidano finalmente che sull’immigrazione Paesi come Italia e Malta costituiscano i confini meridionali dell’Europa e che questa debba farsi pienamente carico della distribuzione degli immigrati, magari sanzionando quei partners, come Ungheria e Polonia, che si rifiutino di farlo. Al limite potrebbe ipotizzarsi una forma di cooperazione rafforzata fra almeno 9 Stati membri disponibili secondo gli artt. 20 TUE e 326-334 TFUE. L’indispensabile rilancio dell’Unione deve quindi passare per la capacità delle istituzioni europee di far comprendere nei fatti ai cittadini dei Paesi membri – che, non dimentichiamolo, possiedono anche la cittadinanza europea – l’irrinunciabile necessità di superare gli egoismi nazionali e scongiurare l’improbabile autoreclusione nei propri confini. Il filosofo e frate francescano inglese William of Ockham, in italiano Guglielmo di Occam, nel XIV secolo teorizzò il principio, conosciuto come “rasoio di Occam” per cui è inutile formulare più ipotesi di quelle necessarie quando ci si trova a cercare una spiegazione per un dato fenomeno. In altri termini, a *parità di fattori la spiegazione più semplice è da preferire* eliminando, quindi, con “tagli di lama” tutte le strade più complicate. È un principio che si può agevolmente applicare alla necessità dell’integrazione europea. Si possono fare mille disquisizioni e ragionamenti molto analitici ma c’è una via immediata e plausibile: la comunità internazionale contemporanea, ed ancor più quella futura, vede (e vedrà) quali protagonisti politici ed economici solo soggetti di portata “continentale”.

L’Europa, tuttavia, per essere vissuta come “patrimonio comune” dei cittadini europei deve recuperare i valori costitutivi posti a base del nuovo ordine internazionale nato nel dopoguerra, dopo il diffuso crollo della “ragione” cui stiamo assistendo da più parti, per rivitalizzarli alla luce dei nuovi scenari aperti in questo inizio del terzo millennio; si tratta di smettere di vivacchiare sulla mediocrità del presente e su di una pavida irrisolutezza verso il futuro. Solo così essa può costituire, per la sua forza ideale e per la sua potenza commerciale, un indispensabile luogo di riferimento per la soluzione dei complessi problemi contemporanei ed essere una garanzia contro l’affermazione di poteri autoritari. È il momento, decisivo, di dare alle giuste domande dei popoli del nostro continente le conseguenti giuste risposte attraverso un profondo percorso culturale e politico fondato sulla solidarietà. Le rinnovate, nei loro componenti, istituzioni “comunitarie” saranno in grado di funzionare solo se saranno in grado di “fare politica” e se saranno aiutate da una crescente caratterizzazione europea dei governi nazionali.


Emilio Figgiani

	e Editoriale		
	Più Europa contro i sovranismi	ENNIO TRIGGIANI	1
	a approfondimenti		
	Il nuovo Accordo commerciale tra UNIONE EUROPEA E MERCOSUR	VALERIA DI COMITE	5
	ALLARGAMENTO ALLA BOSNIA-ERZEGOVINA: il parere della Commissione	IVAN INGRAVALLO	7
	Sulle SANZIONI PECUNiarIE allo Stato membro inadempiente	ANGELA MARIA ROMITO	9
	Il primo PARERE CONSULTIVO della Corte europea dei diritti dell'uomo	EGERIA NALIN	13
	Evoluzioni recenti dell' INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE	MICAELA FALCONE	15
	Tutela dei consumatori e COMPOSIZIONE DEI PRODOTTI ALIMENTARI	GIUSEPPE MORGESE	17
	L'evocazione delle DOP: IL CASO QUESO MANCHEGO	MICAELA LASTILLA	19
	UNA NUOVA ACER: il regolamento 2019/942	NICOLA RUCCIA	21
	IL POTERE CONTRATTUALE DEGLI AUTORI nel mercato unico digitale	ANNA VVASYLCHENKO	23
	e Europe direct		
	UNA NUOVA AGENDA STRATEGICA 2019-2020	IRENE PAOLINO	25
	n norme di interesse generale		27
	s Sulla scena dell'Europa		28



Spunti e riflessioni sull'Europa

2a edizione ampliata e aggiornata

Capitolo I - L'integrazione europea fra deficit di sovranità e di democrazia

Capitolo II - L'Unione europea dopo la riforma di Lisbona

Capitolo III - Mercato interno

- A. Fondamento e contenuti
- B. Libera circolazione delle merci
- C. Politica agricola comune
- D. Libera circolazione dei lavoratori
- E. Diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi
- F. Appalti pubblici
- G. Libera circolazione dei capitali

Capitolo IV -Unione economica e monetaria

Capitolo V -Concorrenza

- A. Fondamenti della disciplina antitrust
- B. Divieto di intese anticompetitive
- C. L'abuso di posizione dominante
- D. Le procedure di controllo della disciplina antitrust
- E. Le concentrazioni tra imprese
- F. Gli aiuti pubblici

Capitolo VI -Diritti sociali

Capitolo VII -Tutela europea dei beni culturali nel contesto internazionale

Capitolo VIII -Tutela del consumatore

Capitolo IX -Tutela dell'ambiente

Il nuovo Accordo commerciale tra UNIONE EUROPEA E MERCOSUR

di VALERIA DI COMITE

Il 28 giugno 2019 si sono conclusi i ventennali negoziati per la stipula di un nuovo Accordo commerciale tra l'Unione europea e il Mercosur (ricordiamo che quest'ultimo è composto da quattro Stati membri, Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay, mentre lo status di membro del Venezuela è attualmente sospeso e la Bolivia è in fase di adesione). Il nuovo Accordo commerciale UE-Mercosur costituisce una parte di un progetto di cooperazione più ampio: sono infatti ancora in corso

su regole. Con questo patto commerciale, che consentirà di risparmiare oltre 4 miliardi di € di dazi all'anno, i paesi del Mercosur hanno deciso di aprirsi al commercio con l'UE e questa è ovviamente un'ottima notizia per le aziende, i lavoratori e l'economia su entrambe le sponde dell'Atlantico. Per questo si tratta del più grande Accordo commerciale mai concluso dall'UE. Grazie all'intenso e paziente lavoro dei nostri negoziatori, questo Accordo porterà anche risultati positivi per

nuovo Accordo commerciale UE-Mercosur, che più volte richiama puntualmente il dovere di agire in conformità a specifici accordi internazionali come l'Accordo OMC e i suoi allegati, l'Accordo di Parigi sul clima, le Convenzioni fondamentali dell'OIL.

Il testo dell'*Agreement in principle* del nuovo Accordo commerciale (disponibile *online* http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf) è stato pubblicato il 1° luglio scorso in osservanza



i negoziati di un "Accordo di associazione globale" che comprenderà, oltre al pilastro commerciale, anche un pilastro sul dialogo politico e sulla cooperazione, con l'obiettivo di rafforzare il partenariato politico ed economico tra le due regioni.

La conclusione dei negoziati commerciali è stata annunciata con entusiasmo da entrambe le parti. Per quanto concerne l'UE, Jean Claude Juncker, Presidente uscente della Commissione europea, lo scorso 28 giugno ha dichiarato: "Quando dico che questo è un momento storico lo faccio con cognizione di causa. In una fase caratterizzata da tensioni commerciali internazionali, oggi insieme ai nostri partner del Mercosur inviamo un forte segnale a favore del commercio basato

l'ambiente e per i consumatori, così da essere vantaggioso per tutti".

L'affermazione di Juncker relativa al "commercio basato su regole" ricorda il mandato del Consiglio europeo del 28 giugno 2018 in cui si affermava l'esigenza di rafforzare il rispetto delle regole internazionali sul commercio proprio in considerazione delle forti tensioni commerciali dell'attuale periodo storico, in cui il ruolo dell'Organizzazione mondiale del commercio è certamente in crisi. Tale aspetto è stato nuovamente messo in luce anche nel recente vertice di Biarritz del 24-26 agosto 2019. In tale contesto è particolarmente importante promuovere una sinergia positiva tra le diverse organizzazioni internazionali, come emerge anche dalle disposizioni del

della politica di trasparenza dell'UE. Non si tratta ancora del testo definitivo poiché esso è attualmente all'esame dei partner commerciali per la sua "revisione giuridica". Inoltre, la Commissione sta preparando la traduzione in tutte le lingue ufficiali UE per poi presentare il testo definitivo al Parlamento europeo e al Consiglio per la firma. L'entrata in vigore dell'Accordo dipende sia dall'approvazione in seno alle Istituzioni UE sia dalla "ratifica" da parte degli Stati membri dell'UE, oltre che da parte degli Stati del Mercosur.

Sino a quando il nuovo Accordo non entrerà in vigore la cooperazione tra le due regioni continuerà a fondarsi sull'Accordo quadro di cooperazione interregionale firmato a Madrid nel dicembre



APPROFONDIMENTI

RELAZIONI ESTERNE

1995, che vincola l'Unione, il Mercosur e i loro rispettivi Stati membri (l'Accordo fu approvato da parte dell'allora Comunità europea con decisione 1999/279/CE del Consiglio, del 22 marzo 1999), oltre che su quattro accordi di cooperazione bilaterali conclusi dalla Comunità e, singolarmente, da ognuno dei quattro Paesi del Mercosur (rispettivamente Accordo con l'Argentina dell'8 ottobre 1990; con l'Uruguay del 16 marzo 1992; con il Paraguay del 19 ottobre 1992; infine, con il Brasile del 30 ottobre 1995).

L'obiettivo del nuovo Accordo è quello di incrementare gli scambi commerciali di beni e servizi tra le due regioni, il tutto nel rispetto degli standard normativi dell'Unione europea che hanno la funzione di tutelare "esigenze imperative" come la tutela della salute, dell'ambiente, dei lavoratori e dei consumatori. L'Accordo prevede pertanto sia il progressivo abbassamento e la successiva eliminazione di dazi doganali nei settori industriale ed agroalimentare, sia diverse regole tese a facilitare gli scambi, nel rispetto di altri aspetti collegati al commercio, dalla protezione dell'ambiente e delle esigenze delle popolazioni indigene alla tutela della proprietà industriale.

Per quanto concerne i dazi doganali si stabilisce che il Mercosur, nel corso di 10 anni (15 per i prodotti più sensibili), dovrà progressivamente garantire una liberalizzazione rispetto al 91% delle importazioni provenienti dall'Unione europea; quest'ultima, invece, dovrà garantirla per il 92% delle importazioni nel corso di 10 anni.

L'Accordo contribuirà a incrementare le esportazioni europee di prodotti che attualmente sono soggetti a dazi molto elevati. In particolare, per i prodotti industriali, alcuni dei dazi imposti dai Paesi del Mercosur all'importazione sono i seguenti: automobili (dazi del 35%), parti di automobili (dal 14% al 18%), macchinari (dal 14% al 20%), prodotti chimici (fino al 18%), prodotti farmaceutici (fino al 14%), capi di abbigliamento e calzature (35%) o tessuti a maglia (26%). Anche nel comparto agroalimentare i produttori europei potranno beneficiare della significativa riduzione dei dazi imposti dal Mercosur a cui sono attualmente soggetti i nostri prodotti. In particolare, si segnalano gli elevati dazi che oggi colpiscono alcuni prodotti come il cioccolato e i dolci (20%), i vini (27%), gli alcolici (dal 20% al 35%) e le bevande analcoliche (dal 20% al 35%). Il nuovo Accordo consentirà peraltro l'accesso in esenzione da dazi contingentato per i prodotti lattiero-caseari dell'UE (che oggi sono soggetti a dazi del 28%) e per i formaggi.

Per facilitare il commercio, oltre alle reciproche concessioni tariffarie, l'Accordo comprende ulteriori disposizioni che consentono di favorire gli scambi; in particolare, esso incorpora le regole del GATT sul principio del trattamento nazionale e pone il divieto di sovvenzioni all'esportazione. Per garantire una concorrenza leale sono disciplinati anche gli strumenti di difesa commerciale, da una parte, attraverso il rinvio alle disposizioni dell'OMC su dazi anti-dumping, misure compensative e clausole di salvaguardia, dall'altra, aggiungendo ulteriori misure tese a rafforzare la trasparenza e le consultazioni tra le parti. In tale contesto, peraltro, nella definizione degli strumenti di difesa commerciale si intende valutare pure l'interesse degli utenti e dei consumatori del Paese importatore.

L'Accordo comprende anche regole sulla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti delle popolazioni indigene nonché dei diritti sociali dei lavoratori, e si riferisce espressamente all'obbligo di rispettare le 8 convenzioni fondamentali dell'OIL. Esso include anche regole tese a garantire la tutela dell'ambiente e della biodiversità e a favorire lo sviluppo sostenibile, rinviando a specifici accordi internazionali. Si stabilisce che gli standard dell'Unione europea relativi alla sicurezza alimentare e alla salute di piante e animali non sono negoziabili. Pertanto le esportazioni di prodotti dal Mercosur verso tutti gli Stati dell'Unione europea dovranno realizzarsi secondo i più elevati standard stabiliti nella nostra normativa sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS) e nel rispetto del principio di precauzione. È interessante notare che nel testo dell'Accordo si indica espressamente che gli Stati del Mercosur dovranno considerare il mercato dell'Unione come un'unica entità, pertanto gli standard di fabbricazione e commercializzazione non potranno essere diffe-

renziati in funzione del Paese importatore ("EU as a single entity" concept).

Inoltre, nel settore agroalimentare, da una parte l'Unione europea si impegna a proteggere i prodotti tradizionali originari dal Mercosur e, dall'altra, gli Stati del Mercosur si impegnano a tutelare nei loro territori 357 prodotti alimentari europei compresi liquori e vini protetti dalle indicazioni geografiche (IGP) riconosciute dall'Unione europea. Tra i prodotti elencati 57 sono di origine italiana: tra di essi si possono ricordare, a mero titolo esemplificativo, il prosciutto di Parma, il pecorino romano, la mozzarella di bufala campana. Nei Paesi del Mercosur, pertanto, non si potranno commercializzare prodotti che con le loro "denominazioni" evocano la zona geografica indicata senza essere effettivamente originari di detta zona.

Oltre a stabilire regole di carattere sostanziale, l'Accordo prevede altresì l'obbligo di risolvere le controversie o attraverso i competenti meccanismi di garanzia già istituiti, come quello dell'Organizzazione mondiale del commercio, (ai quali rinvia); oppure di risolvere eventuali dispute sull'applicazione e l'interpretazione dell'Accordo attraverso mezzi diplomatici come le consultazioni o la mediazione; si prevede altresì una forma di arbitrato obbligatorio, pertanto, a seguito del reclamo di una sola parte, potrà essere istituito un *panel ad hoc* la cui decisione sarà vincolante per le parti della controversia. La mancata osservanza del *panel* consentirà alla parte vincitrice di imporre contromisure.

L'Accordo dovrebbe favorire maggiori scambi commerciali creando più opportunità per le imprese europee, ma la sua conclusione ha anche suscitato forte preoccupazione sotto numerosi profili, non solo rispetto alla tutela dei diritti sociali e della sostenibilità ambientale, ma anche nel settore agricolo, in particolare nel comparto zootecnico, nonché in relazione alla tutela di denominazioni di origine dei prodotti europei. In considerazione delle preoccupazioni che l'Accordo ha suscitato sia nell'opinione pubblica sia nell'attuale contesto politico ed economico, ancora non si può considerare certa la sua futura entrata in vigore. Sotto il profilo politico alcune tensioni sono emerse, tra l'altro, anche a seguito del recente G7 di Biarritz e delle dichiarazioni del Presidente Macron relative alla gestione degli incendi boschivi in Amazzonia da parte del Presidente brasiliano Bolsonaro. Il Presidente francese ha infatti messo in dubbio l'impegno del Presidente brasiliano nella lotta contro i cambiamenti climatici e la tutela dell'ambiente, rimettendo così in gioco il suo sostegno a favore della ratifica dell'Accordo. Anche l'attuale situazione economica e politica dell'Argentina fa sorgere alcuni dubbi in merito alla sua futura entrata in vigore.

Sebbene non manchino diverse perplessità e preoccupazioni, la scelta di giungere alla conclusione dell'Accordo è stata considerata opportuna dalla Commissione europea sulla base di una valutazione globale dell'impatto positivo che esso potrebbe avere sia in relazione all'apertura del mercato del Mercosur per le industrie europee, sia in considerazione degli ulteriori impegni che le parti sarebbero tenute a osservare, facendo parte di un progetto di cooperazione che richiama non solo le regole internazionali in materia di commercio (Accordi OMC) e di ambiente (compreso l'Accordo di Parigi) ma anche l'obbligo di rispettare le regole dell'OIL per garantire una maggiore tutela sociale. Lo scorso 28 giugno la Commissaria responsabile per il Commercio, Cecilia Malmström, aveva infatti dichiarato: "L'Accordo di oggi avvicina l'Europa e il Sud America in uno spirito di cooperazione e apertura. Una volta in vigore, l'Accordo creerà un mercato di 780 milioni di persone e fornirà ai lavoratori e alle imprese dell'UE enormi opportunità in paesi con i quali abbiamo forti legami storici e i cui mercati sono stati finora relativamente chiusi. L'Accordo consentirà alle imprese europee di risparmiare oltre 4 miliardi di € di dazi alla frontiera, ossia il quadruplo rispetto al nostro Accordo con il Giappone, e offrirà loro un netto vantaggio sulla concorrenza del resto del mondo. L'Accordo fissa inoltre standard elevati, stabilisce un quadro solido per affrontare congiuntamente questioni quali l'ambiente e i diritti del lavoro e rafforza gli impegni già assunti in materia di sviluppo sostenibile, come ad esempio quelli dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici".

ALLARGAMENTO ALLA BOSNIA-ERZEGOVINA: il parere della Commissione

di IVAN INGRAVALLO

In Europa vi sono alcuni Stati non membri interamente circondati da Stati membri dell'Unione. Oltre alla Svizzera e ad alcuni micro-Stati (Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino), l'esempio ad oggi più significativo è dato dai Balcani Occidentali, una denominazione questa che comprende cinque Stati – Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord (che ha assunto tale nuovo nome a seguito del Trattato bilaterale con la Grecia, firmato a Prepa il 17 giugno 2018 ed entrato in vigore il 12 febbraio 2019), Montenegro, Serbia – e il Kosovo, sulla cui statualità non vi è concordia. Ciò contribuisce a spiegare perché attualmente la politica di allargamento dell'Unione è pressoché interamente focalizzata su quest'area. L'altra possibile candidata all'ingresso nell'UE è, infatti, la Turchia, la cui domanda di ammissione risale al 1987, quando ancora vi era la Comunità economica europea. Nel 1997 alla Turchia fu riconosciuto lo *status* di candidato e nel 2005 ebbero inizio i negoziati relativi alle condizioni di ammissione. Ma le sue prospettive di ingresso divengono sempre meno realistiche, in quanto nel corso degli ultimi anni agli ostacoli già presenti in passato, come l'irrisolta questione di Cipro Nord, se ne sono aggiun-

ti diversi altri, in particolare dovuti alla reazione del Governo al fallito tentativo di colpo di Stato del 15 luglio 2016. La Commissione, nelle più recenti comunicazioni relative all'allargamento, si mostra alquanto preoccupata e allarmata in merito alla situazione della Turchia, parlando a più riprese di un progressivo "allontanamento" della stessa dall'Unione e di un "deterioramento" della situazione del Paese per quanto riguarda i valori dell'UE (*rule of law*, tutela dei diritti fondamentali, separazione tra i poteri, ecc.); il peggioramento riguarda anche il criterio dell'esistenza di un'economia di mercato funzionante. In ragione di ciò, i negoziati con la Turchia sono sostanzialmente in stallo, al punto che non sarebbe da escludere il ritiro della sua domanda di ammissione, limitando la relazione con l'UE a una solida unione doganale.

L'avvicinamento degli Stati dei Balcani Occidentali all'Unione europea, iniziato a seguito degli eventi tragici che accompagnarono la dissoluzione della Jugoslavia, è proseguito nei due decenni successivi ed è stato un fattore di stabilizzazione. La prospettiva della progressiva collaborazione e integrazione con l'Unione ha, pur tra molte difficoltà e contrasti, evitato che le tensioni

intra-statali e inter-statali producessero nuovi conflitti armati su larga scala, oltre ad aver favorito il miglioramento delle condizioni – politiche, di tutela dei diritti, di sviluppo economico – di quest'area. Tra i Paesi sorti dalla dissoluzione della Jugoslavia, oltre alla Slovenia, entrata nell'UE nel 2004, finora la sola Croazia ne è divenuta membro (il 1° luglio 2013).

Nel percorso di avvicinamento dei Balcani Occidentali all'Unione un momento rilevante è stato dovuto a una comunicazione della Commissione del 1999 – comunicazione del 26 maggio 1999 sul processo di stabilizzazione e di associazione per i paesi dell'Europa sud-orientale. Bosnia-Erzegovina, Croazia, Repubblica federale di Jugoslavia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia e Albania, COM(1999) 235 def. –, nella quale si aprì la strada a una nuova relazione di questi Paesi con l'Unione, definita "processo di stabilizzazione e associazione", caratterizzato da "condizioni più rigorose, di natura politica ed economica, e [dall'intensificazione della] cooperazione regionale" (tra le condizioni specifiche riferite ai Balcani Occidentali rientra anche la cooperazione con il Tribunale penale per la ex Jugoslavia). Nello stesso anno il Consiglio europeo

confermò l'intenzione di realizzare l'integrazione di tali Stati "attraverso un nuovo tipo di rapporto contrattuale, che tenga conto delle situazioni specifiche di ciascun paese" e l'anno seguente conìò per tali Paesi una nuova formula, quella di "candidati potenziali" all'ingresso nell'UE e affermò per la prima volta: "Il futuro dei Balcani Occidentali è all'interno dell'UE". La circostanza di essere un "candidato potenziale" non è priva di conseguenze giuridiche, poiché ha aperto la strada alla conclusione di un Accordo di stabilizzazione e associazione con l'Unione (tutti i sei



Paesi l'hanno concluso), che consente di accedere ad alcuni finanziamenti che l'UE mette a disposizione durante la fase di preadesione. Inoltre, i "candidati potenziali" hanno titolo per essere coinvolti in altre attività promosse dall'Unione europea, come le strategie macro regionali.

Il processo di stabilizzazione e associazione dei Balcani Occidentali ha prolungato e articolato ulteriormente la fase di preadesione rispetto a quella del precedente allargamento del 2004-2007. Per quanto concerne l'ingresso nell'UE, nel 2015 la Commissione, sotto la presidenza di Juncker, dichiarò che non avrebbe proposto alcun ampliamento durante il suo mandato, ossia fino al 2019. Nella più recente comunicazione dedicata specificamente ai Balcani Occidentali – comunicazione del 6 febbraio 2018, Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani Occidentali, COM(2018) 65 fin. –, essa ha aperto uno spiraglio a Montenegro e Serbia in vista di una possibile ammissione nel 2025, ma ha dichiarato: "Non è sottintesa alcuna automaticità, il processo è e resta obiettivo e basato sul merito"; "L'adesione all'UE è ben più di un processo tecnico. Si tratta di una scelta generazionale, basata su valori fondamentali che ogni paese deve sposare più attivamente (...)". La Commissione, nella successiva comunicazione del 17 aprile 2018, Comunicazione 2018 sulla politica di allargamento dell'UE, COM(2018) 450 fin., ha tra l'altro affermato: "I leader della regione non devono lasciare alcun dubbio quanto al loro orientamento strategico e al loro impegno". Infine, nella più recente comunicazione del 29 maggio 2019, Comunicazione 2019 sulla politica di allargamento dell'UE, COM(2019) 260 fin., ha dichiarato: "La politica di allargamento dell'UE deve continuare a esportare la stabilità. L'UE, pertanto, non può e non intende importare né le controversie bilaterali né l'instabilità che può derivarne. Prima che un paese aderisca, bisogna trovare e attuare soluzioni definitive e vincolanti che contribuiscano alla stabilità regionale".

Al momento attuale, pur nella consapevolezza che la situazione potrebbe mutare nel prossimo futuro, è ragionevole ipotizzare che, nel caso dei Balcani Occidentali, non vi saranno ampliamenti in blocco della *membership* dell'Unione, ma si procederà caso per caso, come è accaduto con riferimento alla Croazia. È possibile suddividere i sei Paesi di quest'area in tre gruppi abbastanza omogenei, se considerati dall'angolo visuale della politica di allargamento: i candidati con i quali sono già stati avviati i negoziati (Montenegro e Serbia), quelli con i quali i negoziati non hanno ancora avuto inizio (Albania e Macedonia del Nord) e, infine, i "candidati potenziali" (Bosnia-Erzegovina e Kosovo).

Di seguito considererò la peculiare situazione della Bosnia-Erzegovina, alla luce di quanto la Commissione ha affermato nella recente comunicazione del 29 maggio 2019 (Parere della Commissione sulla domanda di adesione della Bosnia-Erzegovina all'Unione europea, COM(2019) 261 fin.). Questo Stato presentò domanda di ammissione all'Unione europea il 15 febbraio 2016 e il 20 settembre successivo il Consiglio invitò la Commissione a fornirgli un parere su tale candidatura, in conformità con quanto dispone l'art. 49 TUE. La Commissione ha reso il suo parere al termine di un prolungato confronto con le autorità bosniache. Essa ha messo in luce le numerose questioni ancora irrisolte, che rendono problematica la prospettiva dell'ammissione della Bosnia-Erzegovina all'Unione, affermando, tra l'altro: "Nel complesso, la Bosnia-Erzegovina si trova in una fase iniziale di preparazione per assumere gli obblighi derivanti dall'adesione all'UE e deve intensificare in modo significativo il processo di allineamento all'*acquis* dell'UE e attuare e applicare la normativa in materia". Secondo la Commissione "i negoziati sull'adesione della Bosnia-Erzegovina all'Unione europea dovrebbero essere avviati quando il paese avrà raggiunto il necessario livello di conformità ai criteri di adesione". Essa ha, quindi, formulato un giudizio interlocutorio, del quale il successivo Consiglio (Affari generali) del 18 giugno 2019 ha preso atto, dichiarando a sua volta che "continuerà a esaminare in modo approfondito tale documento e tornerà sulla questione nel corso dell'anno".

La comunicazione del 29 maggio mette bene in evidenza i principali elementi di difficoltà nel percorso che la Bosnia-Erzegovina dovrà affrontare per aspirare a entrare nell'Unio-

ne. Il punto di riferimento per la Commissione sono i criteri di ammissione definiti dal Consiglio europeo e richiamati dall'art. 49 TUE. Con riferimento al criterio politico (democrazia, *rule of law*, diritti umani, tutela delle minoranze, ecc.), la Bosnia-Erzegovina sconta la circostanza di essere uno Stato fondato sul compromesso, sulla suddivisione e sull'equilibrio a carattere etnico. La Costituzione, contenuta negli Accordi di Dayton del 1995, la qualifica come uno Stato composto da due entità e da tre popoli: quella che include i bosgnacchi e i croati si chiama Federazione di Bosnia-Erzegovina, quella dei serbi Repubblica srpska. Non si tratta di una struttura istituzionale decentrata, quanto piuttosto separata. L'appartenenza etnica caratterizza profondamente l'intero assetto istituzionale e amministrativo dello Stato e le decisioni, specie le più importanti, sono spesso contestate, se non bloccate, da una delle entità o da uno dei popoli che lo compongono. Inoltre, la suddivisione su base etnica (che riguarda anche il potere giudiziario) si traduce, di fatto, in un freno alla riconciliazione e in una discriminazione nei confronti di coloro che non appartengono a una delle tre etnie principali.

Uno dei punti fondamentali nel percorso di avvicinamento dei Balcani Occidentali alla *membership* dell'Unione è rappresentato dalla riconciliazione, questione particolarmente difficile da affrontare in Bosnia-Erzegovina. La Commissione ha più volte affermato che la cooperazione regionale, le relazioni di buon vicinato e la riconciliazione non possono essere imposte dall'esterno e, nel parere del 29 maggio, essa ha aggiunto: "Il revisionismo e la negazione del genocidio sono in contrasto con i più fondamentali valori europei". Dal canto suo, il Consiglio (Affari generali), nelle conclusioni del 26 giugno 2018, ha incoraggiato "tutte le autorità e le forze politiche nel paese a superare la retorica fonte di divisioni ancorata nel passato, a porre fine alla glorificazione di criminali di guerra condannati nonché a promuovere attivamente la riconciliazione". Esso ha aggiunto: "Tutti i paesi devono impegnarsi inequivocabilmente, con le parole e con i fatti, a superare l'eredità del passato, attraverso la riconciliazione e la risoluzione di questioni aperte. Ben prima di aderire all'UE".

Con riferimento al criterio politico, altri problemi messi in luce dalla Commissione riguardano la circostanza che numerose decisioni assunte dalla Corte costituzionale (composta di nove membri, di cui tre sono giudici internazionali) rimangono inattuate, nonché la, tuttora presente, supervisione internazionale sulla Bosnia-Erzegovina esercitata dall'Alto rappresentante, anch'esso creato con gli Accordi di Dayton, l'elevato livello di corruzione, l'insufficiente tutela dei diritti umani.

Per quanto riguarda il criterio economico, incentrato sull'esistenza di un'economia di mercato funzionante e di un'effettiva concorrenza tra imprese, la valutazione della Commissione è incoraggiante, nonostante il ruolo dello Stato (o, per meglio dire, degli "Stati", considerata la menzionata frammentazione del quadro istituzionale) nell'economia sia ancora sproporzionato e permangano radicati fenomeni di corruzione ed economia informale, oltre a una elevata disoccupazione, specie giovanile, che continua a spingere molti bosniaci a emigrare. Infine, con riferimento al criterio dell'*acquis*, ossia alla capacità di adempiere agli obblighi giuridici derivanti dall'ammissione all'Unione, la Commissione rileva che la Bosnia-Erzegovina è in una fase iniziale ed embrionale di adeguamento del proprio ordinamento giuridico alle regole UE. Gli unici ambiti in cui essa è valutata come "mediamente preparata" sono la libera circolazione dei capitali e il diritto di proprietà intellettuale, mentre, a giudizio della Commissione, non vi è nessun settore in cui essa abbia raggiunto un buon livello di preparazione, né tantomeno sia in una fase avanzata.

Per la Bosnia-Erzegovina, ancor più che per molti degli altri Paesi dei Balcani Occidentali, la sfida dei prossimi anni sarà quella di proseguire il percorso di avvicinamento all'ammissione, stemperando le tendenze alla divisione che talora riemergono con forza nel discorso politico pubblico, sia a livello di istituzioni costituzionali, sia nel contesto delle due entità e dei tre popoli che la compongono. L'Unione europea dovrà continuare ad accompagnare la Bosnia-Erzegovina, e più in generale i Balcani Occidentali, nel consolidamento dei valori europei, al fine di favorire la progressiva integrazione e collaborazione con l'organizzazione sovranazionale.



Sulle **SANZIONI PECUNIARIE** allo Stato membro inadempiente

di **ANGELA MARIA ROMITO**

1. Con sentenza dell'8 luglio 2019 (causa C-543/17) la Corte di giustizia ha condannato il Regno del Belgio a pagare alla Commissione europea una penalità di 5.000 euro al giorno, per aver omesso di adottare entro il 1° gennaio 2016, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 2014/61/UE (del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità) e per aver omesso di comunicare alla Commissione tali misure di attuazione.

La pronuncia si segnala per essere la prima ad aver applicato l'art. 260, par. 3, TFUE, che così dispone: "La Commissione, quando propone ricorso dinanzi alla Corte in virtù dell'articolo 258 reputando che lo Stato membro interessato non abbia adempiuto all'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa, può, se lo ritiene opportuno, indicare l'importo della somma forfettaria o della penalità da versare da parte di tale Stato che essa consideri adeguato alle circostanze.

Se la Corte constata l'inadempimento, può comminare allo Stato membro in questione il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità entro i limiti dell'importo indicato dalla Commissione. Il pagamento è esigibile alla data fissata dalla Corte nella sentenza."

Prendendo spunto dalle osservazioni dell'Avvocato generale Szpunar e del Collegio giudicante, l'occasione è utile chiarire la portata dell'ultimo paragrafo della norma in esame.

I fatti all'origine della controversia sono di seguito succintamente riportati al solo fine di completezza, ben potendo essere trascurati nel dettaglio.

Il primo gennaio 2016, allo scadere del termine fissato per il recepimento della direttiva 2014/61/UE, la Commissione aveva avviato una procedura di infrazione ex art. 258 TFUE contro il Belgio, paventando la mancata adozione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla norma europea. Alla lettera di diffida era seguito il parere motivato a cui lo Stato belga aveva risposto comunicando che il recepimento della

direttiva era in corso, allegando progetti di misure di attuazione nonché la versione consolidata dell'ordinanza del 3 luglio 2008 relativa ai cantieri stradali della sola Regione di Bruxelles capitale. Considerando che il Regno del Belgio non aveva recepito in modo completo la direttiva *de quo* e che non aveva comunicato le relative misure nazionali di attuazione, così come era espressamente indicato all'art.13 della direttiva stessa, la Commissione ha proposto un ricorso alla Corte di giustizia.

Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte, da un lato, di dichiarare che il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti a norma dell'articolo 13 della direttiva recante le misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità, e, dall'altro lato, di condannare detto Stato membro al pagamento di una penalità di un importo giornaliero inizialmente fissato a 54.639,36 euro, infine ridotto a 6.071,04 euro, a decorrere dalla data di pronuncia della sentenza, per inadempimento dell'obbligo di comunicare le misure di attuazione della predetta direttiva.

Atteso l'interesse per la questione giuridica trattata nella causa, con decisioni del presidente della Corte del 2018, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Lituania, l'Ungheria e la Repubblica d'Austria e la Romania sono stati ammessi a intervenire a sostegno delle conclusioni del Regno del Belgio.

2. La questione chiave della presente causa verte indubbiamente sull'interpretazione dell'articolo 260, par. 3, TFUE, e sulla sua applicazione nel caso di specie.

Al riguardo va segnalato che la Corte giunge a conclusioni diametralmente opposte rispetto a quelle suggerite l'11 aprile 2019 dall'Avvocato generale: questi infatti, conclude che la mancata comunicazione delle misure di attuazione di una direttiva legislativa che giustifica la comminazione ai sensi dell'articolo in esame di sanzioni pecuniarie allo Stato inadempiente si identifica unicamente con una situazione di mancanza di qualsiasi comunicazione o di comunicazione di misure che non hanno

all'evidenza alcun collegamento con le disposizioni della direttiva da trasporre, e di conseguenza ha proposto di respingere il ricorso. La Corte, invece, come su indicato, ha deciso in senso diverso, ravvisando la fondatezza della richiesta della ricorrente e infliggendo una penalità di mora al Paese convenuto.

Per cogliere adeguatamente il significato dell'articolo 260, par. 3, TFUE, è utile inquadrare tale disposizione nel suo contesto storico e sistematico.

La genesi dell'articolo 260, par. 3, TFUE, risale al circolo di discussione istituito nel contesto della Convenzione europea sul Futuro dell'Europa del 2001, la cui relazione finale conteneva delle proposte secondo le quali occorreva "permettere alla Commissione di adire la Corte (in un unico procedimento) sia con un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo [258 TFEU] sia con la richiesta d'infliggere una sanzione. Se, su richiesta della Commissione, la Corte infligge la sanzione nella sentenza di condanna stessa, la sanzione si applicherà decorso un dato termine dalla pronuncia della sentenza se lo Stato convenuto non si sarà conformato alla condanna (...). Siffatto meccanismo permetterebbe di snellire e accelerare in particolare la procedura per le sanzioni in caso di mancata comunicazione di una misura nazionale di recepimento". Tali proposte sono state riportate quasi alla lettera dal Praesidium della Convenzione europea del 2003 riguardo al progetto della nuova disposizione.

Sotto il profilo sistematico, la disposizione di cui trattasi si colloca nell'articolo che verte sull'esecuzione e sulla non esecuzione delle sentenze della Corte (l'art. 260 TFUE), e non nel procedimento di accertamento di inadempimento (ossia l'art. 258 TFUE). Il ricorso per l'accertamento dell'inadempimento costituisce il rimedio giuridico "centralizzato" classico per garantire l'applicazione, da parte degli Stati membri, del diritto dell'Unione, e permette alla Commissione di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea solo dopo un procedimento precontenzioso infruttuoso; l'articolo 259 TFUE – che viene raramente applicato – prevede un procedimento analogo su iniziativa di un altro Stato membro.

Diversamente l'art. 260 TFUE, che



consta di tre paragrafi, stabilisce gli effetti e l'esecuzione delle sentenze pronunciate sul fondamento degli articoli 258 e 259 TFUE. A tal fine, il paragrafo 1, dispone che se la Corte riconosce che uno Stato membro ha mancato ad uno dei suoi obblighi, tale Stato è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta. Le disposizioni degli articoli 258 e 259 TFUE e dell'art. 260, par. 1, TFUE sono identiche a quelle contenute nell'art. 171 del Trattato di Roma del 1957, diventato art. 228 del Trattato CE.

A siffatta "struttura normativa" è stata aggiunta la possibilità di infliggere sanzioni pecuniarie allo Stato membro che non abbia eseguito una sentenza nella quale viene constatato un suo inadempimento.

L'art. 260, par. 2, TFUE, introdotto dal Trattato di Maastricht, verte sul procedimento per l'imposizione di sanzioni pecuniarie nel caso in cui lo Stato membro interessato non abbia preso misure di esecuzione di una sentenza di accertamento di inadempimento. Tale procedimento, detto di "inadempimento su inadempimento" costituisce dunque una seconda fase nel senso che interviene esclusivamente dopo la pronuncia di una prima sentenza di accertamento di inadempimento. L'art. 260, par. 3, TFUE, introdotto dal Trattato di Lisbona e che per la prima volta ha formato oggetto di una sentenza da parte della Corte, dispone che la Commissione, quando propone ricorso dinanzi alla Corte in virtù dell'art. 258 TFUE, reputando che lo Stato membro interessato non abbia adempiuto l'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa, può, se lo ritiene opportuno, indicare l'importo della somma forfettaria o della penalità da versare da parte di tale Stato che essa consideri adeguato alle circostanze. Se la Corte constata l'inadempimento, può comminare allo Stato membro in questione il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità entro i limiti dell'importo indicato dalla Commissione. Il pagamento è esigibile alla data fissata dalla Corte nella sentenza.

Circa la finalità di tale disposizione, si registrano due tesi. Da un lato, quella sostenuta dalla Commissione (nella sua Comunicazione dell'11.11.2010 sull'applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3), da parte della dottrina, nonché, in maniera implicita, dagli avvocati generali Wathelet (nella causa *Commissione c. Polonia*, causa C-320/13, EU:C:2014:2441, punti 114 ss.) e Tanchev (nella causa *Commissione c. Spagna*, causa C-569/17, EU:C:2019:271, punti 67 ss.), secondo la quale il meccanismo stabilito dalla norma è destinato a sanzionare direttamente la mancata comunicazione delle misure di attuazione. In forza di tale orientamento, la mancata comunicazione delle misure di attuazione entro il termine previsto da una direttiva può, in quanto tale, dar luogo all'irrogazione di sanzioni pecuniarie. L'obbligo di pagamento potrebbe avere effetto immediatamente, ossia dalla data della pronuncia della sentenza, oppure da una data successiva fissata dalla Corte.

Dall'altro lato, secondo una differente tesi sostenuta da altra dottrina, si ritiene che il meccanismo stabilito all'articolo 260, par. 3, TFUE sia diretto a sanzionare la mancata esecuzione di una sentenza pronunciata dalla Corte con cui viene dichiarato che uno Stato membro è venuto meno al suo obbligo di notifica delle misure di attuazione. Secondo tale orientamento, una sanzione pecuniaria inflitta dalla Corte nella sentenza che accerta l'inadempimento è esigibile solo in data successiva, poiché la ragion d'essere della sanzione pecuniaria è proprio la mancata esecuzione di tale sentenza. Secondo tale orientamento, infatti, la *ratio legis* dell'articolo 260, par. 3, TFUE è rinvenibile nella possibilità di infliggere sanzioni ad uno Stato membro immediatamente, ossia alla data della sentenza relativa all'infrazione, se la violazione è manifesta, vale a dire se il suo accertamento non pone problemi. Solo in tale situazione è giustificato accelerare la procedura prevista all'articolo 260, par. 2, TFUE e non dover adire nuovamente la Corte.

3. A giudizio della Corte il cuore del problema è comprendere cosa significhi la locuzione "obbligo di comunicare le misure

di attuazione di una direttiva” che è alla base di tale disposizione.

La Corte ha ripetutamente dichiarato in proposito, nell’ambito di procedimenti relativi all’articolo 258 TFUE, che la comunicazione cui gli Stati membri devono provvedere, conformemente al principio di leale cooperazione sancito all’art. 4, par. 3, TUE, mira ad agevolare la Commissione nello svolgimento del suo compito, che consiste in particolare, ai sensi dell’articolo 17 TUE, nel vigilare sull’applicazione delle disposizioni dei Trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù di essi. Tale comunicazione deve quindi contenere informazioni sufficientemente chiare e precise in merito al contenuto delle norme nazionali che recepiscono una direttiva. Inoltre, detta comunicazione, che può essere accompagnata da una tabella di concordanza, deve indicare senza ambiguità quali siano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative con cui lo Stato membro ritiene di aver adempiuto i vari obblighi impostigli da tale direttiva. In mancanza delle suddette informazioni, la Commissione non è in grado di stabilire se lo Stato membro abbia effettivamente e completamente attuato la direttiva. L’inadempimento di tale obbligo da parte di uno Stato membro – che non abbia affatto fornito informazioni o le abbia date in modo non abbastanza chiaro e preciso – può giustificare, a detta del Collegio giudicante, di per sé l’avvio di un procedimento ai sensi dell’articolo 258 TFUE per far dichiarare l’inadempimento stesso (v., in tal senso, sentenze del 16 giugno 2005, *Commissione c. Italia*, C-456/03, EU:C:2005:388, punto 27, e del 27 ottobre 2011, *Commissione c. Polonia*, C-311/10, non pubblicata, EU:C:2011:702, punti da 30 a 32).

Alla luce della genesi della norma *de quo*, l’obiettivo perseguito dall’introduzione del meccanismo di cui all’articolo 260, par. 3, TFUE è non solo di stimolare gli Stati membri a porre fine quanto prima a un inadempimento che, in mancanza di una misura siffatta, tenderebbe a persistere, ma anche di snellire e accelerare il procedimento di imposizione delle sanzioni pecuniarie per inadempimenti dell’obbligo di comunicare una misura nazionale di attuazione di una direttiva adottata secondo la procedura legislativa.

Di conseguenza la Corte afferma che occorre accogliere un’interpretazione dell’articolo 260, par. 3, TFUE che, da un lato, consenta sia di salvaguardare le prerogative attribuite alla Commissione al fine di garantire l’applicazione effettiva del diritto dell’Unione che di tutelare i diritti della difesa nonché la posizione procedurale riconosciuta agli Stati membri in forza dell’applicazione

del combinato disposto degli articoli 258 TFUE e 260, par. 2, TFUE, e, dall’altro lato, permetta alla Corte di poter esercitare la sua funzione giurisdizionale consistente nell’esaminare, nell’ambito di un unico procedimento, se lo Stato membro interessato abbia adempiuto i propri obblighi di comunicazione e, se del caso, nel valutare la gravità dell’inadempimento in tal modo constatato e nell’infliggere la sanzione pecuniaria da essa ritenuta più adeguata alle circostanze del caso di specie.

Essa conclude che: “Alla luce dell’insieme di tali elementi, i termini ‘obbligo di comunicare le misure di attuazione’, di cui all’art. 260, paragrafo 3, TFUE, devono essere interpretati nel senso che riguardano l’obbligo degli Stati membri di comunicare informazioni sufficientemente chiare e precise in merito alle misure di attuazione di una direttiva. Al fine di rispettare l’imperativo di certezza del diritto e di garantire il recepimento completo delle disposizioni della direttiva di cui trattasi sull’intero territorio interessato, gli Stati membri sono tenuti a indicare, per ciascuna disposizione di detta direttiva, la misura nazionale o le misure nazionali che ne assicurano l’attuazione. Una volta effettuata siffatta comunicazione, se del caso accompagnata dalla presentazione di una tabella di concordanza, incombe alla Commissione dimostrare, al fine di chiedere l’irrogazione, a carico dello Stato membro interessato, di una sanzione pecuniaria ai sensi della disposizione in esame, che talune misure di attuazione sono manifestamente mancanti o non riguardano l’intero territorio dello Stato membro interessato, fermo restando che non spetta alla Corte, nell’ambito del procedimento giurisdizionale avviato in applicazione dell’art. 260, paragrafo 3, TFUE, esaminare se le misure nazionali comunicate alla Commissione garantiscano un recepimento corretto delle disposizioni della direttiva di cui trattasi”.

4. Chiarito il senso della norma, i giudici di Lussemburgo passano al vaglio della sussistenza dell’inadempimento al momento dell’esame dei fatti e, diversamente da quanto suggerito dall’Avvocato generale, ritengono che l’art. 260, par. 3, TFUE sia applicabile al caso di specie, richiamando per interpretazione analogica la giurisprudenza riferita all’art. 260, par. 2 – dal momento che le penalità previste da queste due disposizioni perseguono il medesimo obiettivo di stimolare uno Stato membro a porre fine quanto prima ad un inadempimento che, in mancanza di una misura siffatta, tenderebbe a persistere –, a sensi della quale l’irrogazione di una penalità è giustificata, in linea di principio, soltanto

se l’inadempimento che tale penalità mira a sanzionare perdura sino all’esame dei fatti da parte della Corte (v., in tal senso, sentenze del 12 luglio 2005, *Commissione c. Francia*, C-304/02, EU:C:2005:444, punto 31; del 18 luglio 2006, *Commissione c. Italia*, C-119/04, EU:C:2006:489, punto 33, e del 7 settembre 2016, *Commissione c. Grecia*, C-584/14, EU:C:2016:636, punto 70).

Infine, sulla irrogazione della penalità la Corte ricorda che, in funzione della fattispecie, nonché del livello di persuasione e di dissuasione che appare necessario, a lei spetta stabilire le sanzioni pecuniarie adeguate, in particolare per prevenire la reiterazione di analoghe infrazioni al diritto dell’Unione. Nell’esercizio di tale potere discrezionale la penalità di mora deve essere adeguata alle circostanze e proporzionata all’inadempimento accertato nonché alla capacità finanziaria dello Stato membro interessato; in ogni caso non potrà mai superare l’importo stabilito dalla Commissione, conformemente all’art. 260, par. 3, comma 2, TFUE.

Ai fini del calcolo dell’importo della penalità, in analogia con l’art. 260, par. 2, TFUE, (v. sentenza del 14 novembre 2018, *Commissione c. Grecia*, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 120 e giurisprudenza ivi citata), i criteri da prendere in considerazione per assicurare la natura coercitiva della misura sanzionatoria in vista di un’applicazione uniforme ed effettiva del diritto dell’Unione sono, in linea di principio, la durata dell’infrazione, il suo livello di gravità e la capacità finanziaria dello Stato membro condannato. Per l’applicazione di tali criteri, la Corte deve tener conto, in particolare, delle conseguenze dell’inadempimento sugli interessi pubblici e privati di cui trattasi nonché dell’urgenza che lo Stato membro interessato si conformi ai propri obblighi.

Sempre alla discrezionalità della Corte è rimessa la data dalla quale ritenere esigibile la sanzione: nel caso di specie è stato stabilito che il *dies a quo* decorre dal giorno di emissione della sentenza.

Al fine di assicurare la piena efficacia del diritto dell’Unione, il recepimento completo e corretto di una direttiva e l’obbligo di comunicare tali misure alla Commissione costituiscono, dunque, obblighi fondamentali degli Stati membri, il cui inadempimento è ritenuto grave, e quindi passibile di sanzione, senza ulteriori giustificazioni.

Una sentenza che ci appare rigorosa e al tempo stesso ragionevole.



ANNO XIV, n. 1, 2019

ARTICOLI

Ennio TRIGGIANI

Deficit democratico o di sovranità? Il *rebus* politico-istituzionale dell'Unione europea

Giandonato CAGGIANO

Brevi riflessioni sugli equilibri politico-istituzionali nella prospettiva dell'elezione del Parlamento europeo del 2019

Isabel VEGA MOCOROA

Il sistema delle risorse proprie nell'UE post-Brexit: un'occasione per la riforma

Stefano GIUBBONI

L'Unione europea e le relazioni sindacali: un bilancio critico

Francesco MUNARI

L'economia circolare e le nuove regole dell'Unione europea sui rifiuti

Pia ACCONCI

L'inclusione del "right to regulate" negli accordi internazionali in materia di investimenti. Considerazioni in margine alla posizione dell'Unione europea

Giulia D'AGNONE

Recenti modifiche legislative in tema di aiuti di Stato tra centralizzazione dei controlli sulle notifiche e decentralizzazione delle procedure di recupero

Antonio J. PALMA

Il principio della protezione più estesa nel sistema europeo multilivello di tutela dei diritti umani: per un confronto teorico-pratico tra l'art. 53 della CEDU e l'art. 53 della Carta di Nizza

NOTE E COMMENTI

Andrea CANNONE

La sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'affare *GIEM s.r.l. e altri c. Italia* del 28 giugno 2018: brevi osservazioni

Maria Cristina CARTA

I "livelli" di tutela dei diritti fondamentali nello spazio giuridico europeo: i limiti del "dialogo" tra Corti

Alice PISAPIA

Maternità surrogata *versus* libera circolazione nel mercato interno

Edoardo Alberto ROSSI

Data protection nei rapporti transnazionali tra imprese. Aspetti problematici della Convenzione n. 108 del Consiglio d'Europa e del regolamento (UE) 679/2016

RECENSIONI

J. VAN DER HARST, G. HOOGERS, G. VOERMAN (eds.), *European Citizenship in Perspective. History, Politics and Law*,

Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018 (A.M. Romito)

Libri ricevuti

Indice degli autori

ANNO XIV, n. 2, 2019

Giuseppe TESAURO

Relazione presentata il 21 marzo 2019 a Roma, presso la Corte costituzionale, in occasione del conferimento a *Studi sull'integrazione europea* del XXV Premio "Eugenio Selvaggi" per la stampa storico-giuridica

ARTICOLI

Ugo VILLANI

Metodo comunitario e metodo intergovernativo nell'attuale fase dell'Unione europea

Paolo FOIS

L'"Europa flessibile" e il consenso degli Stati membri

Roberto BARATTA

Droits fondamentaux et "valeurs" dans le processus d'intégration européen

Martín Jesús URREA SALAZAR

Medio ambiente y desarrollo sostenible: una perspectiva de derecho internacional privado

Giovanni CELLAMARE

L'attivazione nell'ordinamento italiano del concetto di Paese di origine sicuro

Pierre DE GIOIA CARABELLESE

Le cartolarizzazioni fra nuova regolamentazione UE e attività bancaria opaca

Criseide NOVI



L'attuazione della cooperazione strutturata permanente (PESCO) nella prospettiva di una difesa europea più autonoma ed effettiva

Francesca PERRINI

Il contributo della giurisprudenza europea al superamento della crisi delle Nazioni Unite e delle sue conseguenze sulla tutela dei diritti umani

Flavia ROLANDO

Verso la codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea? Il problema dell'identificazione di una corretta base giuridica

NOTE E COMMENTI

Marco BOLOGNESE

Il valore del giudicato nei processi civili ed il rispetto dei diritti dell'uomo

Claudia CANDELMO

La sentenza *Achmea*, un anno dopo: l'impatto sull'ordinamento europeo e il futuro degli *intra-EU BITs*

Marco INGLESE

La proposta di regolamento che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione *online*: tanto tuonò che piovve

Matteo MANFREDI

Il ruolo del Parlamento europeo nella disciplina degli scambi commerciali con i Paesi in via di sviluppo: il caso dell'SPG

RECENSIONI

G. CELLAMARE, I. INGRAVALLO (eds.), *Peace Maintenance in Africa. Open Legal Issues*, Cham, Springer-Giappichelli, 2018 (P. Gargiulo)

J.M. DE FARAMIÑÁN FERNÁNDEZ-FIGARES, *Coudenhove-Kalergi. Un Ideal para Europa*, Jaén, Dykinson, 2018 (C. Zanghì)

R.S. DE FAZIO, A. GIATTINI, V. PRISCO (a cura di), *Scenari sul futuro dell'europa: sfide e prospettive. Considerazioni a margine del Libro Bianco della Commissione Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018 (A. Iermano)

A. DI STASI, *Introduzione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Milano, Wolters Kluwer, 2018, II ed. (U. Villani)

U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte speciale. Il diritto sostanziale*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2018, V ed. (I. Ingravallo)

L.F. PACE, *Il regime giuridico dell'euro. La nascita dell'Unione economica e monetaria, la sua crisi e la risposta dell'Unione europea*, Bari, Cacucci, 2018 (L. Cecchetti)

M. PANEBIANCO, *Codice Euro-globale. Epoche, spazi, soggetti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018 (L. di Cintio)

P. PENNETTA, S. CAFARO, A. DI STASI, I. INGRAVALLO, G. MARTINO, C. NOVI, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, Wolters Kluwer, 2018 (G.M. Ruotolo)

Libri ricevuti

Indice degli autori

Il primo **PARERE CONSULTIVO** della Corte europea dei diritti dell'uomo

di **EGERIA NALIN**

Il 10 aprile 2019 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha emanato il primo parere consultivo ai sensi del Protocollo n. 16 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), intervenendo, nuovamente, in merito a una questione particolarmente sensibile – lo *status* del figlio nato attraverso la pratica della maternità surrogata – ma, soprattutto, fornendo utili indicazioni rispetto all'operatività ed efficacia della propria funzione consultiva.

Il Protocollo n. 16 – entrato in vigore il 1° agosto 2018 con il raggiungimento della decima ratifica da parte della Francia – si inserisce nell'ambito di un processo di riforma della Corte europea già inaugurato con il Protocollo n. 14 (in vigore dal 1° giugno 2010) e volto ridurre l'eccessivo carico di lavoro della Corte, senza sacrificare l'effettività del diritto al ricorso individuale in caso di violazione di diritti contemplati dalla CEDU. In particolare, il Protocollo punta a realizzare una piena attuazione della Convenzione, in conformità al principio di sussidiarietà, attraverso il dialogo tra tribunali nazionali e Corte europea. In altre parole, esso mira a evitare eventuali ricorsi alla Corte per mezzo della preventiva consultazione della stessa sulla corretta interpretazione o applicazione dei diritti e delle libertà garantiti dalla CEDU e dai suoi Protocolli (art. 1 Protocollo n. 16). Beninteso, i pareri pronunciati dalla Corte non sono vincolanti (art. 5 Protocollo n. 16), ma, ove il giudice remittente li disattenda, si profila la possibilità di un ricorso (vittorioso) alla Corte europea in sede contenziosa. Ed invero, anche le sentenze della Corte europea sono formalmente vincolanti per il solo caso su cui la Corte statuisce, pur producendo, di fatto, il c.d. effetto della *res interpretata* nei confronti di tutti gli Stati parte della CEDU.

Ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 16, la facoltà di interpellare la Corte europea in sede consultiva è limitata alle "più alte giurisdizioni" dei soli Stati parte del Protocollo (tra i quali ancora non figura l'Italia). Inoltre, la funzione consultiva della Corte può riguardare solo "questioni di principio", secondo una definizione ispirata – pur con le debite differenze (così il Rapporto esplicativo del Protocollo n. 16, par. 9, e, in precedenza, la Corte europea

nel *Reflection Paper on the Proposal to Extend the Court's Advisory Jurisdiction*) – dalla formulazione dell'art. 43 CEDU. Quest'ultimo ammette il rinvio dinanzi alla Grande Camera in funzione di revisione delle sentenze pronunciate da una Camera per questioni che sollevano "gravi problemi di interpretazione o applicazione della Convenzione" e, su queste basi, già la Corte europea aveva evidenziato che la funzione consultiva possa esercitarsi rispetto a questioni dalle quali emergono violazioni sistemiche o strutturali della CEDU o, di solito, sollevate dinanzi alla Grande Camera o esaminate in *leading cases* delle singole Camere (*Reflection Paper*, paragrafi 22 e 30). Ne consegue, altresì, che la Corte europea possa vagliare la conformità di norme interne (o dell'interpretazione e applicazione di tali norme da parte della giurisprudenza interna) rispetto alla CEDU (per es. – secondo la Corte: *Reflection Paper*, par. 31 – la compatibilità con la Convenzione del divieto di matrimonio tra persone dello stesso sesso o del diniego di accesso a un tribunale a causa delle immunità di uno Stato dalla giurisdizione), purché tale richiesta sia funzionale alla soluzione della controversia pendente dinanzi al giudice *a quo* (art. 1, par. 2, Protocollo n. 16 e *Reflection Paper*, par. 29).

È quanto è avvenuto nel caso di specie. Infatti, la Corte di Cassazione francese ha chiesto alla Corte europea di stabilire se il rifiuto di trascrivere nei registri di stato civile, nei confronti della madre d'intenzione, l'atto di nascita, rilasciato all'estero, di un bambino nato a seguito della stipula di un contratto di maternità surrogata, ammettendone, invece, l'iscrizione a favore del padre d'intenzione che risulti essere anche padre biologico, superi i limiti del margine di apprezzamento concesso agli Stati parte della CEDU e configuri una violazione del diritto alla vita privata del bambino ai sensi dell'art. 8 della Convenzione. In caso di risposta affermativa a tale quesito, la Cassazione francese ha, altresì, domandato alla Corte di stabilire se la violazione dell'art. 8 possa essere evitata esclusivamente attraverso la suddetta trascrizione dell'atto di nascita, o lo Stato possa utilizzare mezzi alternativi di riconoscimento dello *status* di madre legale, quali l'adozione.

In precedenza, pronunciandosi sul rifiuto di procedere alla trascrizione dell'atto di nascita con riferimento a questo stesso caso (*Mennesson c. Francia*, sentenza del 26 giugno 2014), pur riconoscendo la legittimità dell'interesse dello Stato al rispetto della legalità (in particolare delle norme che vietano il ricorso alla maternità surrogata), la Corte europea, invocando l'interesse superiore del minore, aveva ritenuto che la Francia avesse violato il diritto alla vita privata del bambino (art. 8 CEDU), in quanto, la privazione dello *status* di figlio avrebbe prodotto gravi conseguenze sul piano della certezza dei suoi rapporti con i genitori legali e dei diritti (anche successori e di cittadinanza) nei confronti degli stessi. A seguito di tale sentenza, la Francia aveva modificato le norme interne, consentendo la trascrizione dell'atto di nascita a favore del padre (in quanto legale e biologico), ma non della madre, cui era stata prospettata la possibilità di procedere all'adozione del figlio del coniuge. Da qui l'ennesimo ricorso ai giudici francesi da parte dei genitori legali, da cui è scaturito il rinvio alla Corte europea.

Al fine di rispondere al quesito, questa ha consentito il deposito di osservazioni scritte da parte di numerose ONG, oltre che di alcuni Stati (art. 3 Protocollo n. 16). In proposito, è degno di nota che si sia trattato di Stati parte della CEDU (Regno Unito, Irlanda e Repubblica ceca), ma non del Protocollo. Ciò conferma l'importanza del dialogo tra Corte e Stati nell'ambito di una procedura che, per indicazione dello stesso Rapporto esplicativo (par. 27), contribuirà a definire la giurisprudenza della Corte europea. Infatti, dato che – come affermato dalla stessa Corte (*Reflection Paper*, par. 5) – i pareri consultivi in parola potrebbero acquisire un "comparable significance to the Court's leading judgments", contribuendo a sviluppare "the underlying principles of law in a manner that will speak to the legal system of all the Contracting Parties", attraverso "a discussion on essential questions concerning the interpretation of the Convention in a possibly larger judicial forum", è agevole comprendere l'interesse degli Stati parte della CEDU a prospettare alla Corte le proprie interpretazioni delle norme in discussione, al fine di orientarne le statuizioni, non-



ché della Corte ad acquisire tali “punti di vista”, per giungere a una interpretazione che sia, ove possibile, rispettosa del “margine di apprezzamento” statale. Inoltre, ci sembra che la stessa prospettazione della questione da parte della Corte di Cassazione francese faccia emergere una proposta interpretativa della stessa, valorizzando la funzione dei giudici nazionali nell’interpretazione e applicazione della CEDU e svolgendo un ruolo attivo nel dialogo con la Corte europea.

Che l’intenzione della Corte sia di procedere nel solco del dialogo con i tribunali nazionali è confermato, altresì, dall’attenta analisi comparata – che la stessa compie – della legislazione esistente in ben quarantatré Stati membri del Consiglio d’Europa, in materia di maternità surrogata e riconoscimento dello status dei figli nati all’estero per mezzo di tale pratica. Da tale disamina, la Corte deduce la mancanza di un univoco orientamento sulla questione e la conseguente sussistenza di un considerevole margine di apprezzamento da parte degli Stati, accresciuto ulteriormente dalla natura sensibile, etica e morale delle questioni considerate. Tuttavia, dato il preminente interesse superiore del minore, già utilizzato come principio guida dalla precedente giurisprudenza della Corte (in questo e in altri casi analoghi: tra gli altri, *Labassee c. Francia*, sentenza del 26 giugno 2014), la Corte ammette che il rifiuto di riconoscere, in ogni caso, un legame giuridico tra la madre d’intenzione e il bambino può nuocere al benessere

court or tribunal with guidance enabling it to ensure respect for Convention rights when determining the case before it” (par. 34).

In conclusione, ci sembra che la prospettazione interpretativa fornita dalla Corte sia sufficientemente generale da essere utile anche in casi analoghi che dovessero sorgere in altri Stati parte della CEDU (come auspicato dalla stessa Corte: par. 26), senza rinunciare a suggerire al giudice remittente una soluzione (seppur non vincolante) del caso concreto. Questa ricostruzione pare confermata dalla circostanza che la Corte europea abbia, anzitutto, vagliato l’ammissibilità della questione sottoposta alla luce dell’attinenza col caso pendente dinanzi al giudice nazionale, escludendo di dover statuire sulla questione – pure prospettata dalla Cassazione francese – relativa al riconoscimento di un bambino concepito utilizzando gli ovuli della madre di intenzione; quindi, dalla successiva affermazione incidentale secondo la quale la statuizione di principio sull’obbligo di riconoscimento debba valere a maggior ragione in presenza di un legame anche biologico con tale madre (par. 47 parere). Inoltre, dopo aver ricordato l’importanza per la propria giurisprudenza dell’esistenza di un legame biologico almeno con uno dei due genitori legali (sentenza del 24 gennaio 2017, *Paradiso e Campanelli c. Italia*) e aver sottolineato che un simile lega-

me esista col padre nel caso di specie, la Corte, ha limitato la propria analisi di conseguenza, “while making clear that it may be called upon in the future to further develop its case-law in this field, in particular in view of the evolution of the issue of surrogacy” (par. 36). Sicché, come avevamo già rilevato (Nalin, *I Protocolli n. 15 e 16 alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2014, p. 117 ss.), le pronunce in funzione consultiva diventano uno strumento della Corte per indirizzare la propria giurisprudenza contenziosa futura, o per avviare una revisione della propria precedente giurisprudenza, nonché per guidare gli Stati verso eventuali modifiche dell’ordina-



del minore e al suo diritto di crescere in una situazione di certezza. Pertanto, essa conclude nel senso della necessità del riconoscimento legale del rapporto tra bambino e madre di intenzione.

Con riguardo alla seconda questione sottoposta, invece, la Corte afferma che rientri nel margine di apprezzamento di ciascuno Stato la scelta del mezzo tramite il quale procedere a tale riconoscimento, purché la procedura prescelta “can be implemented promptly and effectively, in accordance with the child’s best interests” (par. 55). Su queste basi, essa rimette ai tribunali francesi l’accertamento se l’istituto dell’adozione soddisfi tali esigenze, tenuto conto che esso presuppone il consenso della madre biologica e un rapporto di coniugio tra i genitori legali. Infatti, “the Court’s role is not to rule in adversarial proceedings on contentious applications by means of a binding judgment but rather, within as short a time frame as possible, to provide the requesting

mento interno.

In quest’ottica, il parere consultivo della Corte europea si candida a svolgere una funzione simile a quella esercitata dalla Corte di giustizia dell’UE attraverso la competenza pregiudiziale, seppure nel rispetto delle differenze strutturali dei due sistemi. In particolare, come abbiamo ricordato, il parere consultivo della Corte europea non è vincolante e una sentenza nazionale che ad esso non si conformi consente un ricorso alla Corte europea per violazione dei diritti contemplati dalla CEDU, in quanto la Corte europea resta strumento sussidiario per garantire la piena tutela degli stessi, eventualmente mettendo in discussione il carattere definitivo di una sentenza già emessa. Al contrario la funzione pregiudiziale della Corte di giustizia, obbligatoria per i giudici di ultima istanza e che si esplica tramite sentenze vincolanti per i giudici *a quo*, mira a evitare a monte la scorretta applicazione e interpretazione del diritto dell’Unione.

Evoluzioni recenti dell'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE

di MICAELA FALCONE

A fronte delle notevoli aspettative che hanno accompagnato l'introduzione dell'Iniziativa legislativa dei Cittadini Europei (ICE) nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea con il Trattato di Lisbona (2007), l'utilizzo e l'efficacia di questo strumento di democrazia partecipativa si confermano, anche nella sua più recente evoluzione, ancora deludenti. La imminente entrata in vigore dei recenti emendamenti all'attuale disciplina, tuttavia, apre la prospettiva ad un importante cambio di passo.

Com'è noto, l'ICE consente a un milione di cittadini europei residenti in almeno un quarto degli Stati membri di invitare la Commissione a presentare una proposta di atto giuridico, non necessariamente legislativo, su temi di sua competenza ai fini dell'applicazione dei Trattati europei (sulla base giuridica degli articoli 11, par.4, TUE e 24, co.1, TFUE).

L'introduzione dell'ICE fu accolta con ampio favore quale innovativo strumento giuridico in grado di rafforzare il tradizionale principio della democrazia rappresentativa e il funzionamento democratico dell'Unione. Attraverso un più ampio coinvolgimento dei cittadini e la partecipazione "dal basso" alla vita democratica e politica dell'Unione, infatti, si riteneva che l'ICE avrebbe contribuito a colmare il deficit democratico ascrivito al processo di integrazione europea, determinando un maggiore avvicinamento dei cittadini alle istituzioni e, in particolare, alla Commissione in quanto portatrice degli interessi comuni dell'Unione e titolare quasi esclusiva del potere di iniziativa legislativa.

Sorprende, dunque, come nel corso degli anni l'ICE abbia disatteso questi auspici mostrando con la prassi uno scarso utilizzo e una incidenza ancora minore nell'ordinamento giuridico europeo. Va ricordato, infatti, che, subito dopo l'entrata in vigore nel 2012 del Regolamento (UE) n. 211/2011 che stabiliva procedure e condizioni dettagliate per l'ICE, le numerose iniziative lanciate sembravano attestare un'ampia partecipazione della società civile e la volontà di contribuire attivamente allo sviluppo di uno spazio pubblico europeo (v. A.M. Romito, *L'iniziativa legislativa popolare compie due anni: un primo bilancio*, in questa rivista, maggio 2014, p. 14 s.). Quello slancio, però, non ha avuto l'esi-

to sperato ed è progressivamente emersa una sorta di disaffezione verso questo strumento, probabilmente imputabile a una serie di concause, tra cui certamente la complessità degli aspetti procedurali per la promozione delle iniziative e una informazione insufficiente rispetto alle iniziative intraprese e alle relative potenzialità. Conferma ne è il fatto che, ad oggi, dopo dieci anni dalla istituzione e sette dall'entrata in vigore dell'ICE, solo quattro iniziative hanno raccolto il consenso necessario per essere presentate alla Commissione e nessuna di esse ha avuto seguito concreto. In due casi ("Stop glyphosate" sull'uso del glifosato e altri pesticidi e "Uno di noi" sulla protezione degli embrioni umani) la Commissione ha ritenuto di non presentare proposte legislative, mentre in un terzo caso ("Stop Vivisection") ha intrapreso azioni collaterali di scarsa incidenza. Solo per l'iniziativa sul diritto all'acqua e ai servizi igienico sanitari ("Right2Water", presentata nel 2012) è stata adottata una proposta di revisione della direttiva sull'acqua potabile (2018), che peraltro dava già seguito alla valutazione della direttiva sull'acqua potabile svolta nel 2016 e alla consultazione pubblica sulla qualità dell'acqua potabile nell'UE svolta nel 2014.

Il quadro va completato segnalando l'esito delle altre ICE proposte (89 in totale), distinguendo quelle registrate, che hanno seguito canali diversi all'esito delle sottoscrizioni, da quelle rifiutate dalla Commissione. Come si rileva dal sito web UE dedicato all'ICE (consultato a luglio 2019), nell'ambito di quelle registrate sono attualmente 21 le iniziative aperte alla firma in attesa di raggiungere il milione di sostegni. Delle altre, 15 iniziative sono state ritirate dagli organizzatori e 27 non hanno raggiunto entro l'anno la soglia minima di sottoscrizioni per l'upgrade successivo. A queste si aggiungono 22 iniziative che la Commissione ha rifiutato di registrare perché non soddisfacenti le condizioni di cui all'art. 4, par. 2, del reg. n.211/2011. Per essere ammissibile, infatti, l'azione proposta non deve esulare manifestamente dalla competenza della Commissione a presentare una proposta di atto legislativo e non deve essere manifestamente futile, ingiuriosa o vessatoria né manifestamente contraria ai valori dell'Unione.

Venendo agli sviluppi più recenti, va segnalato che nel mese di luglio 2019 la Commissione ha disposto la registrazione ufficiale di 3 nuove ICE, di cui, in questa fase (iniziale) della procedura, non le compete ancora valutare il merito, ma solo la ammissibilità giuridica delle iniziative (come accennato, la valutazione e la decisione se dare seguito alle iniziative registrate è subordinata alla circostanza che esse ricevano, ciascuna, almeno 1 milione di dichiarazioni di sostegno in almeno 7 Stati membri nell'arco di 1 anno). Più in dettaglio, la prima di queste recenti ICE ("*Un prezzo del carbonio per lottare contro i cambiamenti climatici*") invita la Commissione a "proporre una normativa dell'UE che scoraggi il consumo di combustibili fossili, incoraggi il risparmio energetico e l'uso di fonti rinnovabili per combattere il riscaldamento globale". A tal fine i promotori dell'iniziativa propongono che sia abolito l'attuale sistema di quote di emissioni gratuite per coloro che inquinano nell'UE e che sia introdotto un prezzo minimo per le emissioni di CO₂, destinando le entrate derivanti dalla vendita del carbonio al sostegno delle politiche europee che incentivano il risparmio energetico e l'uso di fonti rinnovabili.

La seconda iniziativa ("*Incentivare il progresso scientifico: le colture sono importanti!*") sollecita la revisione della direttiva 2001/18/CE sugli organismi geneticamente modificati al fine di aggiornarne le norme alle nuove tecniche di selezione vegetale, facilitando le procedure di autorizzazione all'immissione in commercio degli OGM di nuova generazione. La terza iniziativa ("*Mettiamo fine all'era della plastica in Europa*"), anch'essa di estrema attualità alla luce del recente rinnovamento del pacchetto legislativo sull'Economia circolare, propone di rivedere la direttiva sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti sull'ambiente al fine di vietare tutti i prodotti di plastica monouso in Europa. L'obiettivo è ottenere il "divieto di tutti gli imballaggi e di tutte le bottiglie di plastica entro il 2027, in modo che si possa iniziare ad attuare misure concrete per rispettare i limiti delle nostre risorse".

Data la competenza ad agire a livello legislativo nei settori dell'azione per il clima, dell'ambiente, della fiscalità e della politica commerciale comune, nonché



nei settori del mercato interno e delle autorizzazioni di prodotti, la Commissione ha ritenuto queste tre iniziative giuridicamente ammissibili, disponendone la registrazione rispettivamente il 22, 25 e 26 luglio 2019, date a partire dalle quali decorre il termine di 1 anno per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno. Inammissibile, invece, è stata ritenuta una quarta iniziativa (“*Diritto dell’Unione, diritti delle minoranze e democratizzazione delle istituzioni spagnole*”) che, con riferimento a quanto accaduto nell’ambito del movimento per l’indipendenza della regione catalana, evidenziava la “necessità di istituire meccanismi per contribuire a migliorare gli standard democratici in Spagna, garantendo in tal modo i diritti e le libertà delle minoranze e di tutti i cittadini spagnoli mediante il diritto e gli strumenti dell’UE”. Nonostante l’attualità e la delicatezza del tema la Commissione, pur consapevole dell’importanza di rafforzare lo stato di diritto nell’UE, ha rilevato che l’iniziativa proposta esula manifestamente dalla propria competenza poiché non richiede di presentare una proposta di atto legislativo, disattendendo quindi la ratio del diritto di iniziativa dei cittadini europei.

Va evidenziato che il diniego opposto alle richieste di registrazione ha dato origine, negli anni, a un notevole contenzioso davanti al Tribunale (che nella maggior parte dei casi ha avallato la decisione della Commissione e respinto i relativi ricorsi di annullamento), arrivando, in alcuni casi, al secondo grado di giudizio innanzi la Corte di giustizia (più in dettaglio v. I. Ingravallò, *L’iniziativa dei cittadini europei: un bilancio insoddisfacente*, in questa rivista, giugno 2017, p. 5 s.).

Tra le ultime pronunce va segnalata la sentenza resa il 7 marzo 2019 (causa C-420/16 P, *Izsak e Dabis c. Commissione*), con cui la Corte di giustizia ha annullato in appello la decisione del Tribunale (del 10.5.2016, causa T-529/13) che respingeva il ricorso promosso avverso il rifiuto della Commissione di registrare la proposta di ICE “*Politica di coesione per l’uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali*” (dec. C(2013)4975 final, del 25.7.2013). L’iniziativa rifiutata perseguiva l’obiettivo di migliorare la situazione delle regioni a minoranza nazionale, cioè quelle zone geografiche le cui caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche differiscono da quelle delle zone circostanti. In particolare, questa ICE intendeva consentire a queste regioni di accedere, attraverso misure di sostegno, di preservazione o di sviluppo, ai vantaggi derivanti dalla politica di coesione europea al fine di evitare che fossero sfavorite economicamente. La sentenza della Corte ha annullato la pronuncia del Tribunale, nonché la decisione della Commissione, rilevando come entrambi siano incorsi in un errore di diritto riguardo alla condizione di registrazione delle ICE e alla ripartizione dei compiti tra gli organizzatori e la Commissione nell’ambito dell’iter di tale registrazione. Secondo la Corte, difatti, la “questione se la misura proposta nel contesto di un’ICE rientri nelle competenze della Commissione costituisce non una questione di fatto o di valutazione delle prove soggetta alle norme in materia di onere della prova, bensì, essenzialmente, una questione di interpretazione e di applicazione delle disposizioni dei trattati” (punto 61). Pertanto, quando è investita di una domanda di registrazione di una proposta di ICE, la Commissione non è tenuta a verificare, in tale fase, se la prova di tutti gli elementi di fatto invocati sia fornita né se la motivazione sottesa alla proposta e alle misure proposte sia sufficiente. Ai fini della valutazione dell’osservanza delle condizioni di registrazione di cui al reg. n. 211/2011 (art. 4, par. 2, lettera b), la Commissione deve limitarsi ad esaminare, se, da un punto di vista oggettivo, le misure previste possano in astratto essere adottate sul fondamento dei trattati (punto 62). Del resto, ragionevolmente, la discrezionalità della Commissione trova maggiore espressione nel momento della scelta sul seguito legislativo da dare ad una iniziativa popolare che abbia raggiunto il milione di sottoscrizioni. Questa pronuncia ha fornito alla Corte anche l’occasione di ribadire, più in generale, che l’ICE ha l’obiettivo di incoraggiare la partecipazione dei cittadini e di rendere l’Unione più accessibile, ragion per cui è essenziale disporre di un facile accesso a tale strumento. Le procedure e le condizioni necessarie per l’iniziativa dei cittadini dovrebbero pertanto essere chiare, semplici, di facile applicazione e proporzionate alla natura dell’iniziativa dei cittadini (punti 2 e 53 della sentenza). Tale precisazione, peraltro ricorrente nella giurisprudenza

in materia di ICE (v. sentenza della Corte di giustizia del 12.9.2017, *Anagnostakis c. Commissione*, C589/15 P, punto 49), denuncia la complessità del meccanismo dell’ICE prendendo atto, sulla base dei casi analizzati, degli ostacoli procedurali incontrati dagli organizzatori nella predisposizione delle iniziative dei cittadini ed esprime la posizione della Corte a favore di una maggiore semplificazione.

In questa direzione si muove da tempo anche il Parlamento europeo, che ha ripetutamente sollecitato un intervento di riforma volto a semplificare e snellire le procedure. I problemi individuati riguardano principalmente: a) le difficoltà burocratiche incontrate dagli organizzatori nella fase di registrazione, da cui l’elevato numero di proposte di iniziative dei cittadini per le quali si rifiuta la registrazione; b) la complessità per gli organizzatori di raccogliere le dichiarazioni di sostegno, da cui il basso tasso di iniziative valide, ossia che riescono a raggiungere il numero richiesto di firmatari entro il periodo di raccolta di un anno. Ciò spiega lo scarso numero di iniziative ammesse e, di conseguenza, l’impatto limitato generato finora dalle stesse. Lavorando su queste criticità, la Commissione ha attuato una serie di soluzioni pratiche e misure non legislative per semplificare il processo dell’ICE realizzando una piattaforma collaborativa (anche *online*) che offre sostegno agli organizzatori. Questi interventi hanno contribuito ad aumentare del 30% le iniziative dei cittadini registrate (38 nel periodo 2014-2019 durante la Commissione Juncker rispetto alle 29 della precedente Commissione Barroso) ed a ridurre dell’80% il numero di quelle respinte (solo 5 nell’ultimo quinquennio rispetto alle 20 in quello precedente). Questi interventi, insieme ad altri correttivi, sono confluiti nella proposta legislativa di revisione dell’ICE, presentata dalla Commissione il 13.9.2017 (COM(2017)482 final) e approvata definitivamente da Parlamento europeo e Consiglio nell’aprile 2019. Il nuovo regolamento abroga il regolamento (UE) n. 211/2011 e si applicherà dal 1° gennaio 2020.

Le modifiche previste insistono sullo snellimento degli aspetti procedurali per rendere l’ICE meno onerosa, di più facile utilizzo e più accessibile per tutti. Aumentano i canali di informazione e gli strumenti per il coinvolgimento dei cittadini che potranno promuovere e sostenere le iniziative mediante un più ampio ricorso alle opportunità digitali. Tra le nuove misure si segnala, inoltre, la possibilità di una registrazione parziale delle iniziative, la semplificazione dei requisiti in materia di dati per i firmatari e la possibilità per tutti i cittadini dell’UE di dare il proprio sostegno in base alla nazionalità. Di particolare rilievo è la previsione di abbassare l’età minima da 18 a 16 anni, volta ad accrescere la partecipazione dei giovani cittadini alla definizione del programma politico dell’UE. Per rendere più agevole sostenere un’iniziativa, la Commissione ridurrà la quantità di dati richiesti e gli organizzatori dovranno lavorare con due soli tipi di supporti, rispetto ai tredici diversi modelli attualmente esistenti a causa delle diverse norme nazionali. Per aumentare l’impatto delle iniziative di successo, il processo di *follow up* sarà migliorato al fine di promuovere un dibattito significativo prima che la Commissione si esprima in merito. Se lo desiderano, infine, i cittadini potranno essere informati del seguito dato alle iniziative che hanno sostenuto. In conclusione, va riconosciuto che fino ad ora la prassi ha mostrato come gli slanci della società civile nell’esercizio di democrazia rappresentato dall’ICE siano stati frenati dagli ostacoli insiti nella complessità della procedura. L’auspicio è che, a decorrere dal 1° gennaio 2020, gli emendamenti al regolamento sull’ICE restituiscano uno strumento migliorato, in grado di esprimerne appieno il potenziale e di completare i diritti politici di cui già godono i cittadini dell’Unione, accrescendo, attraverso il loro maggiore coinvolgimento nelle scelte europee, la legittimità democratica nell’UE.





Tutela dei consumatori e COMPOSIZIONE DEI PRODOTTI ALIMENTARI

di GIUSEPPE MORGESE

1. Il 24 giugno 2019, la Commissione europea ha reso noti i risultati di una campagna di prova paneuropea condotta dal suo Centro comune di ricerca (CCR) e relativa alle differenze di qualità tra i prodotti alimentari, così aggiungendo un ulteriore tassello a un'efficace politica di tutela dei consumatori di prodotti alimentari nell'Unione europea.

Com'è noto, tale politica – che è materia di competenza concorrente tra l'UE e gli Stati membri ex art. 4 TFUE – trova il suo fondamento a livello sovranazionale nell'art. 169 TFUE, secondo cui, “[a] fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, l'Unione contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi” (par. 1). Il conseguimento di questa finalità è assicurata mediante misure sia di ravvicinamento delle disposizioni nazionali sul mercato interno, sia di sostegno, integrazione e controllo della politica dagli Stati membri (par. 2), ferma restando la possibilità per questi ultimi di introdurre o mantenere misure nazionali di protezione più rigorose purché compatibili con i Trattati UE e notificate alla Commissione (par. 4). Sotto altro profilo, i consumatori sono presi in considerazione quali beneficiari delle norme relative alla politica agricola comune (art. 39, par. 1, lett. e), TFUE), alla politica di concorrenza (art. 102 TFUE) e agli aiuti pubblici alle imprese (art. 107, par. 2, lett. a), TFUE). L'individuazione di alcune materie in cui sorgono specifiche esigenze di tutela dei consumatori non toglie, tuttavia, che quest'ultima possa ormai essere qualificata come obiettivo di carattere “trasversale”. Per l'art. 38 della Carta di Nizza, infatti, “[n]elle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori”; gli fa eco l'art. 12 TFUE, secondo cui “[n]ella definizione e nell'attuazione di altre politiche o attività dell'Unione sono prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori”.

Gli atti dell'UE che hanno a che fare direttamente o indirettamente con la tutela dei consumatori coprono settori piuttosto eterogenei tra loro, accomunati però dalla finalità di fornire il livello più elevato possibile di protezione sia so-

stanziale sia procedurale. Volendo fare un'elencazione non esaustiva, si passa dalla sicurezza alimentare ai giocattoli, dalle apparecchiature elettriche ai cosmetici, dai servizi finanziari ai prodotti farmaceutici contraffatti, dai trasporti per i turisti alla multiproprietà. Ma assumono rilevanza anche gli atti sul ritiro dei prodotti difettosi, sulla vendita e sulle garanzie dei beni di consumo, sul credito al consumo, sull'abolizione del c.d. *geo-blocking* e del *roaming*, nonché quelli relativi alle clausole contrattuali vessatorie, alle pratiche commerciali sleali e alla pubblicità ingannevole. Sul piano procedurale, infine, si ricordano le norme sulla risoluzione alternativa delle controversie anche *online*. Sotto tutti questi profili, appare fondamentale l'ultimo programma pluriennale per la tutela dei consumatori (periodo 2014-2020), adottato con regolamento (UE) n. 254/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, con il quale l'UE accorda sovvenzioni al funzionamento delle organizzazioni dei consumatori con l'obiettivo di assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori, conferire un maggior potere ai consumatori e collocare questi ultimi al centro del mercato interno.

2. La campagna di prova paneuropea, i cui risultati sono stati resi noti nel giugno 2019, fa parte di una serie di iniziative che traggono origine dal discorso del Presidente della Commissione europea Juncker sullo stato dell'Unione del 13 settembre 2017. In quell'occasione, è stata messa in luce la necessità che nel mercato interno non vi siano consumatori “di seconda classe”, intendendo per tali coloro ai quali si teme che, specie in alcuni Stati dell'Europa centrale e orientale, vengono venduti prodotti alimentari di qualità inferiore rispetto a quella di altri Stati, nonostante l'identità di confezione e marchio. Si rilevava, per un verso, il fatto che le normative UE prima menzionate considerano tali pratiche illegali e, per altro verso, la necessità di dotare le autorità nazionali di strumenti più incisivi per eliminarle.

In generale, il regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicu-

rezza alimentare, prevede l'obbligo, da un lato, di immettere nel mercato interno solo prodotti alimentari ritenuti sicuri e, dall'altro, di assicurare la corretta informazione e l'assenza di pratiche ingannevoli dei consumatori con riferimento alla composizione e alle caratteristiche dei prodotti alimentari commercializzati. Quest'ultimo obbligo è specificato con il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori. Esso fissa le regole sull'etichettatura, ivi compreso il dovere per i produttori di fornire un elenco completo degli ingredienti di cui si compongono i prodotti alimentari commercializzati: tali informazioni, in specie, non devono indurre in errore i consumatori per quanto attiene alle caratteristiche dell'alimento né suggerire loro (con l'apparenza, la descrizione o le illustrazioni) la presenza di uno specifico alimento o ingrediente mentre un componente o ingrediente naturalmente presente o normalmente utilizzato è stato sostituito con diverso componente o ingrediente. Si noti che, per la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno (atto cui è stata data attuazione in Italia col d.lgs. 2 agosto 2007, n. 146), le informazioni del regolamento 1169/2011, prima ricordate, sono ritenute “rilevanti” al fine di considerare la loro omissione come una “pratica commerciale ingannevole”, nel caso in cui si riveli idonea a indurre un consumatore medio a prendere una decisione di natura commerciale che altrimenti non avrebbe preso.

Si tratta, quindi, di vedere se la commercializzazione di prodotti alimentari con stessi marchio e imballaggio ma composizione e profilo sensoriale diversi (c.d. prodotti “a duplice qualità”) integri o meno una pratica commerciale ingannevole ai sensi della direttiva 2005/29. Si ricorda che le norme UE ammettono la possibilità che i produttori differenzino i loro prodotti in funzione dei diversi mercati nazionali ma che, al contempo, non è ammessa la presentazione ai consumatori di prodotti diversi come identici in assenza di motivi legittimi e obiettivi, in quanto ciò può indurli in errore. A tal fine, la Commissione ha anzitutto pubblicato la comunicazione del 29 set-



tembre 2017 sull'applicazione delle norme in materia di tutela degli alimenti e dei consumatori alle questioni di differenze di qualità dei prodotti - Il caso specifico degli alimenti, 2017/C 327/01. Essa suggerisce alle autorità nazionali di compiere una valutazione caso per caso per vedere se ci si trovi in presenza di prodotti "a duplice qualità" ove il prodotto specifico e quello di riferimento abbiano una presentazione apparentemente identica, siano commercializzati con lo stesso marchio ma, tuttavia, differiscano notevolmente in termini di composizione e/o profilo sensoriale. In tal caso, le autorità dovrebbero compiere analisi più approfondite per verificare se la commercializzazione dei prodotti qualitativamente inferiori integri una pratica commerciale ingannevole. Con la proposta di direttiva dell'11 aprile 2018 per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'UE relative alla protezione dei consumatori, COM(2018)185 final, la Commissione ha inoltre previsto l'inserzione nella direttiva 2005/29 dell'esplicita ipotesi di pratica commerciale sleale consistente in "una qualsivoglia attività di marketing che promuova un prodotto come identico ad uno stesso prodotto commercializzato in diversi altri Stati membri, mentre essi hanno una composizione o caratteristiche significativamente diverse". Sulla proposta, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto il 2 aprile 2019 un accordo provvisorio che deve essere adottato formalmente dalle due istituzioni.

3. Al fine di compiere una valutazione oggettiva e imparziale dei prodotti "a duplice qualità", e così individuare le pratiche commerciali ingannevoli, risulta però fondamentale disporre di una procedura di analisi armonizzata a livello europeo. Per questo motivo, il CCR della Commissione europea ha pubblicato nel 2018 una apposita metodologia comune per confrontare la qualità dei prodotti alimentari nell'UE (*Framework for selecting and testing of food products to assess quality related characteristics: EU harmonised testing methodology, reperibile online*), finalizzata a effettuare il campionamento, l'analisi e l'interpretazione dei dati in modo comparabile in tutta l'UE evitando l'applicazione di metodi differenti a livello nazionale che possono condurre a risultati altrettanto differenti. Questa metodologia si basa sui principi fondamentali della trasparenza; della considerazione di tutti gli elementi di un'appropriata procedura di valutazione; della comparabilità dei prodotti; delle appropriate procedure per la selezione, il campionamento e la valutazione dei prodotti; dell'inclusione di tutte le parti coinvolte; e dell'imparzialità e correttezza. Applicando tali principi, il documento sulla metodologia comune contiene raccomandazioni sulla selezione, il campionamento, la valutazione, l'analisi sensoriale dei prodotti nonché sull'interpretazione dei dati.

La metodologia comune è stata applicata in occasione della predetta campagna di prova paneuropea, i cui risultati si vanno brevemente a illustrare. Il CCR ha esaminato 1.380 campioni di 128 diversi prodotti alimentari commercializzati in 19 Stati membri, parte dei quali sono stati selezionati perché oggetto di specifiche segnalazioni giunte alle autorità nazionali o alle associazioni dei consumatori. Per tener conto di minime variazioni nella composizione dichiarata, dovute in

genere alle differenti regole nazionali di arrotondamento, si è scelto di operare una ripartizione tra prodotti "identici", prodotti "simili" (variazioni nella composizione entro il 10%) e prodotti "differenti" (variazioni nella composizione oltre il 10%); analogamente, si è proceduto a classificare i prodotti sulla base delle differenze nella parte anteriore della confezione tra "identici", "simili" (con minime differenze che non intaccano l'aspetto generale) e "differenti".

Dall'analisi dei 1.380 campioni, solo il 23% dei 128 prodotti commercializzati in un certo numero di Stati membri sono risultati identici sia nella composizione dichiarata sia nella parte anteriore della confezione. Un altro gruppo di prodotti è risultato identico nella confezione ma solo simile (3% dei casi) o addirittura differente (9% dei casi) nella composizione. Altri prodotti sono invece risultati simili nella confezione e rispettivamente identici (8% dei casi), simili (4% dei casi) o differenti (22% dei casi) nella composizione. Infine, taluni prodotti sono risultati differenti nella confezione e, rispettivamente, identici (2% dei casi), simili (2% dei casi) o differenti (27% dei casi) nella composizione.

4. Va sottolineato come lo studio qui esaminato inviti a non sovrastimare i risultati della campagna di prova paneuropea. Per un verso, i prodotti selezionati non sono certamente rappresentativi dell'ampia varietà di quelli commercializzati sull'intero territorio UE. Per altro verso, la campagna si è svolta solo su 19 dei 28 Stati UE e nel limitato periodo novembre-dicembre 2018. Inoltre, l'analisi comparativa è stata svolta solo sulla composizione dichiarata sulle etichette (dichiarazioni nutrizionali, elenco degli ingredienti) e sull'aspetto della parte anteriore, senza compiere analisi di laboratorio o valutazioni sensoriali da parte di assaggiatori qualificati: ciò significa che le differenze nella composizione dichiarata non implicano necessariamente differenze nella qualità dei prodotti. Ancora, nonostante il timore espresso dal Presidente Juncker (e cioè che i consumatori degli Stati centrali e orientali siano penalizzati rispetto a quelli di altre parti dell'UE), lo studio non ha evidenziato un preciso modello di differenziazione regionale dei prodotti.

Vero è, piuttosto, che lo studio rappresenta soltanto una tappa di un percorso che l'Unione sta compiendo verso la migliore tutela dei consumatori di prodotti alimentari, risultando necessari ulteriori studi, ricerche e iniziative per rendere più rappresentativo il campione dei prodotti commercializzati e soprattutto per approfondire il legame tra la composizione (non solo dichiarata, come nello studio qui esaminato, ma) intrinseca e la qualità di quei prodotti. Il percorso passa necessariamente anche attraverso le associazioni dei consumatori, che spesso si dimostrano i primi "guardiani" della sicurezza alimentare: non è un caso, infatti, che in occasione della pubblicazione dei risultati della campagna paneuropea, la Commissione abbia stanziato - in linea col programma pluriennale del 2014 - 1,26 milioni di euro rivolgendosi a quelle organizzazioni un invito a presentare proposte dirette allo sviluppo di capacità per individuare le pratiche commerciali potenzialmente ingannevoli o fuorvianti.



L'evocazione delle DOP: IL CASO *QUESO MANCHEGO*

di MICAELA LASTILLA*

* Dottoressa di ricerca in Principi giuridici ed istituzioni tra mercati globali e diritti fondamentali, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

La normativa dell'UE a tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli e alimentari è uno strumento approntato sia per assicurare che i consumatori si orientino verso scelte d'acquisto consapevoli e informate, sia per valorizzare e salvaguardare le tradizionali caratteristiche delle specialità eno-gastronomiche regionali.

La disciplina di riferimento è contenuta nel regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari che ha sostituito il regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari.

Per "denominazione d'origine" si intende il nome di una regione, luogo o paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare originario di tale regione, le cui caratteristiche o qualità sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico – inclusi i fattori naturali e umani – e la cui produzione, trasformazione ed elaborazione avvengono in quella determinata zona geografica (art. 5, par. 1, regolamento 1151/2012). Tra le pratiche sleali dalle quali le denominazioni d'origine sono tutelate figura, all'art. 13, par. 1, lett. b), regolamento 1151/2012 (corrispondente, con quasi identica formulazione, allo stesso articolo del precedente regolamento 510/2006), la fattispecie dell'"evocazione", la cui nozione è stata precisata nel tempo dalla Corte di giustizia la quale ne ha delineato contorni giuridici del tutto autonomi da quelli dell'"imitazione" e dell'"usurpazione".

In particolare, con la sentenza pronunciata in via pregiudiziale il 2 maggio 2019 in causa C-614/17, *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego c. Industrial Quesera Cuquerella SL, Juan Ramón Cuquerella Montagud* (in seguito: sentenza *Queso Manchego*), il giudice dell'Unione europea fornisce un'interpretazione particolarmente ampia della nozione di evocazione, aggiungendo così un nuovo e fondamentale tassello al sistema di tutela garantito alle denominazioni d'origine protette (DOP) a livello normativo. Nel caso in

oggetto, il giudice di rinvio ha ritenuto applicabile *ratione temporis* il regolamento 510/2006 e non l'attuale regolamento 1151/2012.

La vicenda giudiziaria ha avuto origine con il ricorso intentato nel 2012 dalla *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego*, fondazione incaricata della gestione e della protezione del formaggio tutelato dalla DOP "*queso manchego*", contro la società IQC e il sig. Cuquerella Montagud, che utilizzavano segni verbali e figurativi riconducibili alla regione La Mancha (Spagna) per identificare e commercializzare formaggi e prodotti caseari non coperti dal citato marchio DOP. Per comprendere la vicenda in esame, vanno precisati alcuni aspetti linguistici. In spagnolo, l'aggettivo "*manchego*" indica i pro-

"*adarga*" e il nome del suo cavallo è il celebre *Rocinante*.

Ciò chiarito, la ricorrente ha presentato in primo grado un'azione di accertamento mirante a far dichiarare che le etichette usate dai convenuti per identificare e commercializzare anche in Internet formaggi denominati "*Adarga de Oro*", "*Super Rocinante*" e "*Rocinante*", non coperti dalla DOP "*queso manchego*", integrino violazione della denominazione protetta ai sensi dell'art. 13, par. 1, lett. b) regolamento 510/2006. Inoltre, la ricorrente ha chiesto l'annullamento parziale del nome commerciale "*Rocinante*" utilizzato per uno dei prodotti commercializzati e di altri due marchi raffiguranti caratteristiche del paesaggio della regione La Mancha e dell'immaginario letterario legato a Don Chisciotte, in particolare un cavallo in primo piano e dei mulini a

vento sullo sfondo. Infine, ha presentato un'azione in cessazione per inibire gli atti di concorrenza sleale ed eliminare le relative conseguenze.

Il ricorso era stato respinto e l'appello innanzi all'*Audiencia provincial de Albacete* si era chiuso con la conferma della sentenza di primo grado. Entrambe le decisioni riconoscevano infatti che i segni figurativi e le denominazioni usate per commercia-

lizzare i prodotti della IQC evocassero sì nel consumatore la regione La Mancha, ma non il formaggio DOP "*queso manchego*". Considerato in particolare che i prodotti commercializzati da IQC erano effettivamente fabbricati in tale regione, i giudici di primo e secondo grado avevano concluso dunque per la liceità della condotta dei convenuti. Presentato il ricorso contro la sentenza di appello dinanzi alla Corte suprema spa-



dotti originari della regione spagnola La Mancha, i cui formaggi sono rinomati per le modalità di elaborazione. In tale regione sono inoltre ambientate le avventure del personaggio letterario Don Chisciotte della Mancha, nell'omonimo romanzo di Miguel de Cervantes, in cui il cavaliere lotta contro i mulini a vento, elemento paesaggistico tipico della regione La Mancha. Lo scudo di Don Chisciotte viene arcaicamente denominato

gnola, il *Tribunal Supremo*, quest'ultimo ha sospeso il procedimento con decisione del 10 ottobre 2017 sollevando rinvio pregiudiziale interpretativo al giudice UE.

In primo luogo, la Corte suprema spagnola ha chiesto se l'evocazione di una DOP, vietata ai sensi dell'art. 13, par. 1, lett. b) regolamento 510/2006, implichi necessariamente l'uso di denominazioni che presentano una somiglianza visiva, fonetica o concettuale con la DOP, oppure se possa derivare anche dall'uso di *segni figurativi* che evocano la DOP stessa. Per rispondere al quesito, la Corte dell'UE interpreta la norma in senso non solo letterale ma anche sistematico e teleologico, seguendo una consolidata giurisprudenza. Così, osserva che la lettera della norma contempla una protezione delle DOP contro qualsiasi evocazione, anche se è indicata l'origine vera del prodotto o se la denominazione protetta è una traduzione o è accompagnata da espressioni come "genere", "tipo", "metodo", "alla maniera", ecc. (sentenza *Queso Manchego*, punto 24, e conclusioni dell'Avvocato generale Pitruzzella del 10 gennaio 2019, punto 28). Se ne deduce che la disposizione in oggetto è formulata in modo così volutamente ampio da potersi riferire non solo ai termini con cui una DOP può essere evocata, ma anche a segni meramente figurativi idonei a richiamare i prodotti coperti dal marchio DOP (sentenza *Queso Manchego*, punto 18). Inoltre, sotto il profilo teleologico, l'ampia interpretazione fornita dalla Corte garantisce in modo più efficace la finalità del regolamento 510/2006, ovvero fare in modo che il consumatore riceva un'informazione chiara, succinta e credibile sull'origine del prodotto (punto 29, e 4° 'considerando' regolamento 510/2006).

La Corte, rispetto alle sue precedenti pronunce, con la sentenza in commento estende la tutela accordata alle DOP attraverso un'interpretazione ancora più ampia della nozione di "evocazione". Inizialmente, essa comprendeva le ipotesi in cui il termine usato per indicare un prodotto incorporasse una parte di una denominazione registrata, risolvendosi in una similarità fonetica e ottica (sentenza 4 marzo 1999, causa C-87/97, *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola*, punto 27). In un caso successivo relativo a DOP appartenenti a lingue diverse, la sussistenza di un'evocazione era stata riconosciuta anche in virtù della sola "prossimità concettuale" tra le denominazioni stesse (sentenza 26 febbraio 2008, causa C-132/05, *Commissione c. Germania*, punto 48; analogamente, sentenza 7 giugno 2018, causa C-44/17, *Scotch Whisky Association*, punto 50). Il criterio assunto dalla Corte come determinante per accertare l'esistenza di un'evocazione è, dunque, quello della *percezione* del consumatore: cioè, come idoneità del segno contestato a suscitare un'associazione di idee nella mente di chi sceglie il prodotto.

Nel caso in esame, considerando che anche i segni solo figurativi possono indurre nel consumatore un'associazione mentale tra il prodotto DOP e quello contestato, si conclude che la

tutela dall'evocazione di una DOP non può limitarsi ai casi di somiglianza fonetica, visiva o concettuale – oggetto delle precedenti pronunce sul tema – ma va estesa anche all'uso di segni figurativi (sentenza *Queso Manchego* punti 21 e 22, e relative conclusioni, punto 32).

Col secondo quesito, i giudici spagnoli hanno chiesto se, nel caso di una DOP di natura geografica e in presenza di prodotti uguali o simili, l'uso di segni che evocano la relativa regione geografica possa considerarsi evocazione della DOP stessa, anche laddove l'utilizzatore dei segni sia un produttore stabilito in quella regione ma i cui prodotti non siano protetti dalla DOP. La delicatezza della questione risiede nel fatto che, in caso di risposta affermativa, si riconoscerebbe un monopolio in capo ai produttori di formaggi DOP sull'utilizzazione dei segni evocativi di una regione cui la DOP è associata, anche nei confronti di produttori stabiliti nella regione ma i cui prodotti non sono coperti dal marchio, con conseguente possibile restrizione alla libera circolazione delle merci (conclusioni, punto 9). Si ricordi inoltre che, sul punto, i giudici spagnoli avevano rigettato il ricorso proprio in virtù del fatto che i prodotti contestati erano effettivamente fabbricati nella regione La Mancia cui la DOP era associata.

Tuttavia la Corte fornisce una risposta positiva a questa questione, osservando che la formulazione della norma in tema di evocazione non contempla deroghe in favore di un produttore stabilito nell'area geografica cui la DOP corrisponde e i cui prodotti sono simili a quelli coperti dal marchio. Se così fosse, infatti, si verificherebbe un vantaggio indebito tratto dalla notorietà della denominazione (sentenza *Queso Manchego*, punti 34-35); come osservato dall'Avvocato generale, peraltro, i diritti riservati ai produttori locali che hanno compiuto effettivi sforzi qualitativi per usare una DOP risulterebbero lesi ed essi sarebbero esposti ad atti di concorrenza sleale perpetrati da produttori stabiliti nella loro medesima regione, proprio per questo ancora più nocivi (conclusioni, punto 43). In tali casi, un'evocazione illecita si configura solo laddove l'associazione di idee con la zona geografica della DOP, che l'utilizzo di segni figurativi suscita, richiami nella mente del consumatore i prodotti DOP in modo *diretto* e *univoco* (sentenza *Queso Manchego*, punti 37 e 39).

Infine, la terza questione riguarda l'interpretazione della nozione di "consumatore medio normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto". Il quesito cui la Corte UE è chiamata a rispondere è se tale nozione, parametro di riferimento per il giudice nazionale al fine di accertare la sussistenza di un'evocazione, debba intendersi come riferita a un consumatore *europeo* o solo al consumatore *dello Stato membro* in cui il prodotto DOP viene fabbricato o viene consumato maggiormente. Sul punto la Corte fornisce un'interpretazione attenta alla dimensione europea della disciplina a tutela dei consumatori e delle denominazioni d'origine dei prodotti: escludendo infatti che il giudice possa riferirsi come parametro al solo consumatore nazionale, viene dato risalto alla nozione di *consumatore europeo medio*, già oggetto della sentenza *Scotch Whisky*, richiamata per analogia. Ribadendo quanto enunciato in quest'ultima pronuncia e nella sentenza 21 gennaio 2015, causa C-75/15, *Viiniveria*, la Corte afferma che la nozione di consumatore europeo medio deve essere interpretata in modo da garantire una tutela effettiva e uniforme delle denominazioni registrate contro qualsiasi evocazione nel territorio UE inteso nel suo complesso (sentenza *Queso Manchego*, punti 46 e 47). Parametro di riferimento del giudice dev'essere, quindi, il consumatore europeo, al cui interno va ricompreso il consumatore dello Stato membro in cui il prodotto che determina evocazione di una DOP si fabbrica o si consuma maggiormente, raccordando la dimensione europea e quella locale.

Con la sentenza commentata, dunque, la Corte contribuisce a tutelare i produttori locali degli sforzi sostenuti per raggiungere gli standard di qualità in condizioni di concorrenza leale; inoltre, rafforzando la tutela dei regimi di qualità dei prodotti agroalimentari, riafferma quanto la varietà e la qualità della produzione agricola siano non solo un vantaggio competitivo per i produttori UE, ma anche espressione della ricchezza del patrimonio culturale europeo.

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



UNA NUOVA ACER: il regolamento 2019/942

di NICOLA RUCCIA*

* Dottore di ricerca in Diritto internazionale e dell'Unione europea, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Con il regolamento (UE) 2019/942 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) è stata operata la rifusione verticale del regolamento (CE) n. 713/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009. La misura rientra nel c.d. *winter package*, un pacchetto presentato dalla Commissione il 30 novembre 2016, costituito da otto provvedimenti – adottati tra la fine del 2018 e il primo semestre 2019 – in materia di energia sostenibile e di sicurezza energetica, destinato a dotare l'Unione degli strumenti necessari per affrontare la transizione energetica globale, oltre che le eventuali interruzioni degli approvvigionamenti energetici, le cui premesse risiedono nel controverso Accordo di Parigi sul clima, sottoscritto il 12 dicembre 2015.

La Commissione, nella sua proposta di regolamento, ha constatato come l'istituzione dell'ACER abbia sensibilmente migliorato il coordinamento delle questioni transfrontaliere tra le autorità di regolazione, essendole stati assegnati specifici compiti afferenti al monitoraggio dei mercati all'ingrosso e delle relative infrastrutture, oltre che alla sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica e di gas. Essa, tuttavia, ha considerato necessaria la suddetta rifusione a seguito delle sostanziali modifiche introdotte all'atto di base nel corso del tempo e di quelle che appaiono indispensabili per rendere efficace l'azione dell'Unione nel prossimo futuro.

Il regolamento in esame apporta significative innovazioni all'ACER, con riferimento alla sua *governance* e al suo *network* di relazioni operative, nonché alle sue funzioni. Relativamente al primo profilo di analisi, l'art. 1, par. 3, introduce il principio di indipendenza ed obiettività nell'azione dell'Agenzia. La norma, infatti, afferma che “nello svolgimento dei suoi compiti, l'ACER agisce in maniera indipendente e obiettiva e nell'interesse dell'Unione. [Essa] adotta decisioni autonome, in maniera indipendente da interessi privati e societari”. In realtà, la disposizione non appare del tutto chiara. Per un verso, essa sancisce il principio in questione, in base al quale il suo operato deve avere luogo nell'esclusivo interesse dell'U-

nione. Per altro verso, l'indipendenza è affermata unicamente con riferimento agli interessi privati e societari e non, come sarebbe apparso più opportuno, anche con riguardo a quelli degli Stati membri. Sebbene sia evidente come le *lobby* nel settore dell'energia possano trarre enormi vantaggi nell'influenzare l'ACER – effetto che la norma intende evitare – anche gli Stati membri potrebbero beneficiare dell'azione “guidata” dell'Agenzia – che, diversamente, la norma non sembra impedire – a detrimento dell'interesse generale dell'Unione il quale, invece, deve essere perseguito in via esclusiva.

Le perplessità sollevate dalla formulazione della norma in questione possono essere attenuate, sebbene solo in parte, dalle altre disposizioni concernenti la *governance* dell'Agenzia e, specificamente, da quelle concernenti la sua struttura amministrativa e di gestione. A tal proposito si osserva, innanzitutto, come tale struttura resti invariata poiché l'art. 17 conferma che essa si compone di un consiglio di amministrazione, un comitato dei regolatori, un direttore e una commissione dei ricorsi. Le disposizioni afferenti ai singoli organi dell'ACER affermano che i rispettivi componenti si impegnano ad agire in modo indipendente e obiettivo, nell'interesse dell'Unione nel suo insieme, senza sollecitare né seguire istruzioni da parte di istituzioni, organi e organismi dell'Unione, governi degli Stati membri oppure altri soggetti, sia pubblici che privati. A tale obbligo fa riscontro, di conseguenza, il corrispondente dovere – delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, nonché degli Stati membri e degli operatori pubblici e privati – di rispettare il loro carattere indipendente e di astenersi da qualsivoglia tentativo di influenzarli nell'esercizio delle loro funzioni. Appare evidente come il dovere di indipendenza e autonomia dei componenti della struttura dell'Agenzia risulti notevolmente più ampio rispetto a quello della stessa, considerata quale ente a sé stante nel quadro generale delle istituzioni e degli organi dell'Unione. La discrasia tra la responsabilità dell'ente e quella dei soggetti deputati alla sua gestione rappresenta un elemento alquanto controverso nella nuova regolamentazione dell'ACER. Occorre, infatti, domandarsi se sia possibile che un

ente – deputato, peraltro, al coordinamento delle autorità nazionali di regolazione, tautologicamente indipendenti dai rispettivi governi nazionali – possa offrire minori condizioni di garanzia di autonomia nel suo operato rispetto a quelle dei soggetti deputati alla sua gestione. La risposta dovrebbe essere, senz'altro, negativa poiché verrebbe snaturata la funzione principale dell'Agenzia in esame, finendo per metterne in crisi l'operato, se non l'esistenza. A tal riguardo, l'unica soluzione possibile appare quella di un'ulteriore modifica al regolamento in esame, che tenga conto della necessità di affermare l'autonomia assoluta dell'ACER, in ossequio ai fondamenti del processo di agenzificazione europeo.

La seconda categoria di innovazioni introdotte dal regolamento in oggetto concerne il *network* di relazioni operative dell'ACER. Oltre ai rapporti, previsti dall'atto di base, con l'European Network of Transmission System Operators for Electricity (ENTSO-E) e con l'European Network of Transmission System Operators for Gas (ENTSO-G), il medesimo regolamento ne prevede ulteriori, e specificamente con: i) l'European Entity for Distribution System Operators (EU DSO); ii) i centri di coordinamento regionali; e iii) i gestori di mercato designati. I primi due sono delle associazioni che rappresentano i gestori dei sistemi di trasmissione di elettricità e gas, non solo degli Stati membri dell'Unione ma anche di taluni Stati terzi europei. L'EU DSO rappresenta l'interfaccia tra i distributori europei di energia elettrica e le istituzioni dell'Unione e ha per obiettivo la promozione dello sviluppo, su larga scala, delle tecnologie di rete intelligente, oltre che di nuovi modelli di mercato e di regolamentazione. I centri di coordinamento regionali integrano il ruolo dei gestori dei sistemi di trasmissione svolgendo compiti a rilevanza geografica ristretta. I gestori del mercato designati, infine, sono quei soggetti – individuati dalle autorità nazionali di regolazione – che forniscono i servizi grazie ai quali le offerte di vendita di energia elettrica e di gas incontrano quelle di acquisto. Queste innovazioni nelle relazioni dell'ACER sono apparse necessarie in considerazione della sempre più stretta interconnessione delle reti, elettrica e

del gas, nell'Unione, nonché della crescente esigenza di cooperazione tra Paesi limitrofi al fine di mantenere stabili le medesime reti e di integrare grandi volumi di energia da fonti rinnovabili. L'obiettivo del legislatore è di implementare una struttura integrata entro la quale le autorità nazionali di regolazione partecipano e cooperano. Tale struttura dovrebbe facilitare l'applicazione uniforme della normativa relativa al mercato interno dell'energia elettrica e del gas naturale. Sotto quest'ultimo profilo, l'interlocuzione con i centri di coordinamento regionali appare indispensabile al fine di armonizzare, in misura graduale, i medesimi mercati, passando per una fase intermedia in cui si ricercano soluzioni per aree geografiche limitate, che devono essere approvate da un numero ristretto di autorità di regolazione, per una regione specifica.

La terza, e forse maggiormente significativa, categoria di innovazioni concernenti l'ACER afferisce all'ampliamento dei suoi compiti e funzioni. Sotto questo profilo si osserva, preliminarmente, come l'art. 2, lett. d), estenda, in misura considerevole, i casi in cui l'Agenzia può adottare delle decisioni individuali. L'innovazione sembra dovuta alla necessità di garantire, all'interno dell'Unione, una struttura energetica integrata, entro cui le autorità nazionali di regolazione possano effettivamente partecipare alle scelte strategiche e, all'uopo, cooperare. In particolare, nelle situazioni concernenti più Stati membri, la facoltà dell'ACER di adottare decisioni individuali dovrebbe riguardare le questioni tecniche e regolamentari. Siffatte questioni richiedono, infatti, un coordinamento regionale, con specifico riferimento: all'attuazione dei codici di rete e degli orientamenti; alla cooperazione all'interno dei centri di coordinamento regionali; alle decisioni di regolamentazione necessarie per monitorare, efficacemente, l'integrità e la trasparenza dei mercati dell'energia all'ingrosso; alle decisioni riguardanti l'infrastruttura dell'energia elettrica e del gas che collega due o più Stati membri; nonché alle deroghe alle norme del mercato interno per nuove interconnessioni di reti elettriche e nuove infrastrutture di gas situate in più di uno Stato membro. L'art. 3, par. 2, inoltre, prevede che su sua richiesta, da formularsi attraverso una decisione individuale, le autorità di regolazione, l'ENTSO-E, l'ENTSO-G, i centri di coordinamento regionali, l'EU DSO, i gestori dei sistemi di trasmissione e i gestori del mercato elettrico designati forniscano all'ACER le informazioni necessarie per lo svolgimento dei propri compiti.

L'estensione dei compiti e delle funzioni dell'Agenzia risultano chiaramente dall'art. 5, che concerne l'elaborazione e l'attuazione dei codici di rete. Questi ultimi sono degli atti delegati della Commissione concernenti le questioni transfrontaliere della distribuzione di energia elettrica e di gas e riguardanti, sostanzialmente, l'integrazione dei relativi mercati. Tra tali questioni si annoverano quelle afferenti alla sicurezza, alla trasparenza e all'accesso alla rete, con particolare riferimento alla sua interoperabilità, all'assegnazione della capacità di interconnessione tra i sistemi nazionali e alle strutture tariffarie di trasmissione armonizzate con l'obiettivo di stabilire

i corrispettivi per l'accesso alla rete medesima ad opera delle autorità nazionali di regolazione. La norma in esame definisce compiutamente le modalità di partecipazione dell'ACER all'elaborazione dei suddetti codici specificandone, altresì, il ruolo nel relativo procedimento di adozione e nella revisione degli stessi.

L'art. 6 amplia i compiti dell'Agenzia in relazione alle autorità nazionali di regolazione. Il par. 8 prevede che, su richiesta di un'autorità nazionale di regolazione, essa possa fornirle assistenza operativa. Il par. 10, inoltre, afferma che l'ACER è competente ad adottare le decisioni individuali su quelle questioni regolamentari aventi degli effetti sugli scambi transfrontalieri oppure sulla sicurezza transfrontaliera del sistema nei casi in cui sia necessaria una decisione congiunta di almeno due autorità nazionali di regolazione. L'intervento dell'Agenzia è richiesto qualora le competenti autorità nazionali di regolazione, congiuntamente, lo abbiano richiesto, oppure non siano riuscite a raggiungere un accordo entro sei mesi a decorrere dal giorno in cui essa è stata adita.

Il regolamento in esame introduce ulteriori compiti per l'ACER, in relazione: i) ai centri di coordinamento regionali, al fine di analizzarne le prestazioni (art. 7); ai gestori del mercato elettrico designati, allo scopo di assicurare che essi svolgano le loro funzioni nel rispetto della normativa secondaria vigente (art. 8); all'adeguatezza delle risorse e alla preparazione dei rischi, per individuare gli scenari di crisi dell'energia elettrica a livello regionale (art. 9, par. 3); alle decisioni di deroga per quelle infrastrutture che si trovino sul territorio di più Stati membri (art. 10); alle infrastrutture in generale, con l'obiettivo di controllarne i progressi nella realizzazione dei progetti destinati a creare nuove interconnessioni (art. 11); all'integrità e alla trasparenza dei mercati all'ingrosso (art. 12).

Occorre sottolineare come il regolamento in oggetto "sbilanci" l'attività dell'ACER a favore del settore dell'energia elettrica, nei confronti del quale i suoi poteri sono maggiormente definiti rispetto a quello del gas. La motivazione di tale asincronia potrebbe risiedere nel fatto che la dipendenza dell'Unione dalle importazioni di gas da Paesi non-UE sia al centro delle preoccupazioni, tanto delle istituzioni europee quanto dei governi nazionali, in merito alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico, con la conseguenza che gli Stati membri hanno scelto di non devolvere la gestione della materia, nella sua interezza, all'Unione, ma di mantenerla, sebbene in parte, in capo a essi stessi, allo scopo regolare autonomamente le relazioni con gli Stati terzi produttori.





IL POTERE CONTRATTUALE DEGLI AUTORI nel mercato unico digitale

di ANNA VASYLCHENKO*

1. Il 17 maggio 2019 è stata pubblicata la direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale. Si tratta di un articolato predisposto nel 2016 dalla Commissione europea (proposta del 14 settembre 2016, COM(2016)593 final) e più volte rimangiato fino alla versione "di compromesso" concordata il 13 febbraio 2019 tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo.

La riforma del diritto d'autore rappresenta un fondamentale indirizzo di sviluppo del mercato unico digitale (*Digital Single Market* o DSM), a sua volta una priorità della Commissione Juncker in scadenza. La comunicazione della Commissione del 6 maggio 2015 sulla strategia per il mercato unico digitale in Europa, COM(2015)192 final, aveva messo in luce la necessità di predisporre una "disciplina moderna e più europea del diritto d'autore" e "l'acquisizione della sempre maggiore centralità nella vita sociale ed economica delle piattaforme online". Inoltre, nella revisione intermedia della strategia (del 10 maggio 2017, COM(2017)228 final), la Commissione aveva delineato le sfide da affrontare: tra queste, in particolare, rilevava uno degli obiettivi in materia di piattaforme *online* quale la garanzia del rispetto dei diritti fondamentali, nel quale si colloca il diritto a un'equa remunerazione degli autori.

La modernizzazione del diritto d'autore e la centralità delle piattaforme *online*, in virtù dei numerosi punti di contatto tra loro, si evolvono in maniera parallela, ponendo delle questioni a cui non sempre si riesce a trovare risposte idonee. L'espansione dell'innovazione tecnologica ha, infatti, moltiplicato e diversificato i vettori della creazione, della produzione e dello sfruttamento, a volte permettendo la remunerazione degli individui, anche se in maniera diversa rispetto al passato. E se nell'Europa ottocentesca la rivolta luddista vedeva nella distruzione dei macchinari la difesa dei diritti di lavoratori, oggi è sulla regolamentazione giuridica che si fa leva per mitigare i rapporti tra i vari portatori d'interessi, non di rado in posizione antagonista tra di loro. Dal punto

di vista storico, le norme sul compenso degli autori si sono evolute non solo nel tempo, ma anche nello spazio, grazie all'influenza del diritto internazionale e dell'Unione europea. Le opere hanno attraversato le frontiere ancora prima dell'invenzione di Internet, rendendo indispensabile un accordo tra gli Stati. La Convenzione di Berna del 1886 ha segnato, del resto, il primo passo verso l'internazionalizzazione del diritto d'autore, riconoscendo, fra gli altri, il diritto a un'equa remunerazione.

Ciò posto, sin dalla prima versione della proposta di cui si tratta l'azione della Commissione non è stata diretta a creare un nuovo diritto della proprietà intellettuale, quanto piuttosto ad adattare e integrare le norme attuali sul diritto d'autore e sui diritti connessi per rispondere alla realtà economica del mondo digitale, in specie alle nuove forme di sfruttamento. Basti pensare alle piattaforme *PeoplePerHour* o *Fiverr*: quest'ultima è una piattaforma *online* nella quale è possibile ordinare e acquistare vario contenuto creativo *on demand* per soli cinque dollari. Invero, le proposte degli autori sono di diverso tenore: "I will do your amazing creative writings", "I will compose an original soundtrack for you", "I will write you any type of song", "I will write lyrics for you", "I will draw you in my Disney style", ecc. Una delle perplessità che sorgono in proposito è che l'acquisto di simili contenuti comporta necessariamente, a differenza del modello sfruttato da altre piattaforme *on demand* come il servizio *Uber*, il trasferimento dei diritti d'autore. Non è questa la sede in cui occuparci dell'analisi di tale trasferimento, mentre pare interessante soffermarsi sul potere contrattuale *online* degli autori e degli artisti (interpreti, esecutori) alla luce della nuova direttiva. D'ora in avanti, si utilizzerà il termine "autori" per riferirsi anche agli artisti interpreti ed esecutori. Gli autori coinvolti nella produzione dell'industria creativa *online* sono spesso *freelance* e la loro attività si svolge di frequente in regime di *part-time* o comunque si caratterizza come impiego non continuativo. Queste condizioni indeboliscono il loro potere contrattuale e limitano la capacità effettiva di sfruttare il potenziale del DSM. Nonostante il

dibattito in materia presenti opinioni diverse, una tendenza chiaramente percepita è quella dell'atteggiamento positivo di autori, artisti e organismi rappresentativi di essi verso la trasformazione dei diritti d'autore e dei diritti connessi nei "reclami di compensazione". In teoria, il possesso di un diritto esclusivo farebbe propendere per una posizione rafforzata degli autori, ma in pratica questi ultimi non sempre sono in grado di sfruttare appieno l'esclusiva, a differenza di altri attori commerciali a cui gli autori stessi trasferiscono sovente i diritti. In altre parole, è il potere contrattuale dei creatori che dà un valore aggiunto al diritto d'autore, nonché uno strumento che permette loro di migliorare la situazione economica, tenendo conto anche che i numerosi modi di sfruttamento di un'opera nell'epoca digitale impediscono ai creatori di prevedere tutti gli eventuali proventi che possono scaturire dal suo sfruttamento.

2. In questa prospettiva, è opportuno svolgere alcune osservazioni sul testo della direttiva 2019/790 con riguardo al Capo 3, dedicato all'equa remunerazione degli autori nei contratti di sfruttamento, contenuto nel Titolo IV sulle misure miranti a garantire il buon funzionamento del mercato per il diritto d'autore. All'art. 18 (aggiunto nel corso della procedura legislativa), il legislatore europeo attribuisce agli autori il diritto ad una remunerazione adeguata e proporzionata (par. 1), sottolineando l'importanza del principio della libertà contrattuale e di un giusto equilibrio tra diritti e interessi (par. 2). Per il raggiungimento di questo obiettivo, il successivo art. 19 introduce l'obbligo di trasparenza, lo scopo del quale, come vedremo, è quello di dare agli autori la possibilità di valutare la necessità di avviare il meccanismo di adeguamento contrattuale fissato dall'attuale art. 20. L'art. 19 – intitolato "obbligo di trasparenza" – appare interessante sotto vari aspetti. In primo luogo, la proposta del 2016 introduceva l'obbligo, per coloro a cui sono concessi in licenza o trasferiti i diritti, di fornire agli autori informazioni sullo sfruttamento delle loro opere su base periodica; obbligo che il testo finale rende più gravoso, obbligando gli Stati membri a provvedere a che gli au-

* Dottoranda di ricerca in Principi giuridici ed istituzioni fra mercati globali e diritti fondamentali, Università degli studi di Bari Aldo Moro

tori ricevano tali informazioni almeno una volta l'anno (par. 1). In proposito, ci si limita a sottolineare che, forse, sarebbe stato meglio prevedere tale obbligo non una volta l'anno ma solo su richiesta degli autori, in quanto i costi necessari per assicurare la trasparenza potrebbero essere molto elevati. Certo è che quei costi dipendono dal settore considerato: così nell'editoria, dove ogni giorno molti autori contribuiscono alla creazione di migliaia di immagini e articoli, la portata di tale norma risulta certamente onerosa; invece, nel settore dell'industria creativa, di cui fa parte il modello di business sfruttato dalle piattaforme *online*, il meccanismo potrebbe far sì che gli autori siano in grado di ottenere un compenso equilibrato sulla base dei proventi generati dallo sfruttamento dell'opera dalle loro controparti negoziali.

In secondo luogo, il carattere "vago" della formulazione del par. 3 dell'art. 19 potrebbe dar luogo ad abusi. In particolare, da un lato, ai sensi del suddetto paragrafo, gli Stati membri hanno la facoltà di attenuare l'obbligo stabilito al par. 1 nel caso in cui l'onere amministrativo da esso derivante risulti sproporzionato rispetto ai proventi generati dallo sfruttamento dell'opera o esecuzione; dall'altro, appare lecito porsi domande sulle tipologie e sulla natura delle informazioni ragionevolmente prevedibili che costituiscono tale obbligo così attenuato (par. 3). La disposizione si presenta, quindi, poco chiara.

Inoltre, l'art. 15 della proposta della Commissione forniva agli autori un meccanismo con cui chiedere una "remunerazione ulteriore adeguata" (c.d. "*best seller clause*"), che si poneva in continuità logica con le disposizioni dell'attuale art. 19. Secondo il par. 1 dell'art. 20 della direttiva, invece, gli Stati membri sono obbligati a garantire agli autori il diritto di rivendicare una remunerazione ulteriore non solo adeguata ma anche "equa" dalla parte con cui hanno stipulato un contratto per lo sfruttamento dei diritti o dagli aventi causa, se la remunerazione inizialmente concordata è molto più bassa rispetto a tutti i proventi ottenuti in un momento successivo. Da tale formulazione si evince il significato del concetto di "equa remunerazione" per il legislatore europeo: nello specifico, è equa la remunerazione che è approssimativamente commisurata ai ricavi ottenuti *a posteriori* dallo sfruttamento dell'opera. Sebbene esso rappresenti un passo importante verso il bilanciamento degli interessi in gioco, la direttiva non offre la possibilità di stabilire un'equa remunerazione *ex ante*.

Pare utile, dunque, operare un raffronto con l'esperienza della Germania, dove vige l'*Act on Copyright and Related Rights (Urheberrechtsgesetz; UrhG)*, emendato dall'*Act on Copyright Contract Law del 2002*. Così, ai sensi del §32(2) *UrhG*, si considerano "equi" le c.d. "regole remunerative comuni" che si stabiliscono in contrattazione tra gli organismi rappresentativi degli autori, da un lato, e la controparte singola o collettiva, dall'altro (§36 *UrhG*). In virtù del §32(2) *UrhG*, questo tipo di schema standard di remunerazione *ex ante* costituisce la definizione vincolante dell'equa remunerazione nel settore pertinente. Nel caso di piattaforme *online* come *Fiverr*, considerando che spesso il livello di remunerazione inizialmente concordato è basso e che i pagamenti agli autori sono liquidati in un'unica somma (c.d. *lump-sum*), i reclami relativi all'adeguata remunerazione ulteriore si presentano come uno strumento efficace per riequilibrare i rapporti contrattuali tra i creatori e le loro controparti negoziali, rispettando nel contempo la libertà contrattuale. La soluzione *ex ante*, invece, si sarebbe dimostrata idonea a valutare l'equità del compenso dalle prime fasi del procedimento contrattuale.

È appena il caso di notare come quanto appena detto renda probabile l'aumento del contenzioso in tale settore. A tal pro-

posito, l'art. 21 della direttiva, relativo alla procedura alternativa di risoluzione delle controversie, sottolinea che "[gli] Stati membri dispongono che le controversie relative all'obbligo di trasparenza di cui all'articolo 19 e al meccanismo di adeguamento contrattuale di cui all'articolo 20 possano essere oggetto di una procedura alternativa di risoluzione delle controversie, su base volontaria", e inoltre che "[gli] Stati membri provvedono a che gli organismi rappresentativi degli autori (...) possano avviare tali procedure su richiesta specifica di uno o più autori (...)". Ciononostante, in pratica, gli artisti potrebbero essere riluttanti non solo a presentare ricorso avverso le loro controparti negoziali, ma anche ad avviare una procedura alternativa di risoluzione delle controversie, temendo di compromettere i rapporti con tali controparti. Peraltro, da un lato, gli elementi che definiscono "equa" la remunerazione non sono chiaramente definiti, cosa che ostacola l'esecuzione del relativo diritto; dall'altro, l'autore è la parte che invoca la protezione del diritto a un'equa remunerazione e ha l'onere di provare che la remunerazione inizialmente concordata si è rivelata sproporzionatamente bassa.

Se ciò è vero, l'autore deve affrontare i rischi nonché i costi per dimostrare quello che dovrebbe essere considerato come equo compenso. Sotto questo profilo, quindi, l'affidamento della procedura all'organismo rappresentativo degli autori potrebbe sì mitigare la loro riluttanza ad agire, ma non assicura automaticamente il miglioramento della condizione economica. L'esperienza tedesca, già menzionata, valorizza il ruolo degli organismi rappresentativi degli autori nel raggiungimento della certezza giuridica nelle procedure giudiziali tramite la definizione di un'equa remunerazione *ex ante*. A nostro parere questa strada, ignorata dal legislatore europeo, avrebbe potuto incidere in maniera positiva sulla procedura alternativa di risoluzione delle controversie, permettendo di valutare anticipatamente l'esito della stessa.

Un altro strumento idoneo a rafforzare il potere contrattuale degli autori *online* è il diritto di revoca nel caso del mancato sfruttamento dell'opera o di altro materiale protetto, di cui all'art. 22 direttiva 2019/790, diritto derivante dall'esperienza del legislatore tedesco (§41 *UrhG*). La norma, non presente nella proposta del 2016, lascia un ampio spazio di manovra agli Stati, permettendo al diritto nazionale di prevedere disposizioni specifiche per il meccanismo di revoca che tenga conto di vari fattori (par. 2).

3. Alla luce di quanto brevemente esposto, si rileva come alcune disposizioni della nuova direttiva siano "opache", nonostante una generale coerenza delle misure di cui si tratta. La vaghezza del quadro normativo è dovuto in parte al fatto che una direttiva, in quanto strumento flessibile, concede agli Stati la possibilità di definire la concreta attuazione delle norme. Il nostro punto di partenza faceva notare come alcune piattaforme digitali sfuggano ai principi di una remunerazione equa degli autori. Considerando che le prime fanno parte dell'ecosistema del diritto d'autore digitale, si spera che la direttiva possa contribuire a tutti gli effetti all'"armonia" nei rapporti tra le piattaforme digitali e gli autori. Inoltre, a nostro parere, essa rappresenta un importante passo dell'Unione europea verso l'armonizzazione delle normative degli Stati membri disciplinanti la remunerazione degli autori, da un lato, e l'adattamento del diritto d'autore alle "rotaie" del mercato unico digitale, dall'altro.

La nuova direttiva, in ultima analisi, comporterà inevitabilmente per le controparti negoziali che operano sulle piattaforme *online* un cambiamento della traiettoria dei rapporti contrattuali stabiliti negli ultimi anni, dando maggior potere contrattuale agli autori *online*.



UNA NUOVA AGENDA STRATEGICA 2019-2020

di IRENE PAOLINO

Nella riunione tenutasi a Bruxelles il 20 giugno scorso, il Consiglio europeo ha lanciato una nuova strategia in cui definiscono i settori prioritari di intervento, nonché gli orientamenti per i programmi di lavoro delle altre istituzioni dell'UE, per i prossimi cinque anni.

Quattro le principali priorità della nuova agenda strategica:

- proteggere i cittadini e le libertà;
- sviluppare una base economica forte e vivace;
- costruire un'Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero;
- promuovere gli interessi e i valori europei sulla scena mondiale.

L'agenda, che fornisce un quadro generale e un indirizzo per approcciare questi ambiziosi obiettivi, stabilisce anche le modalità con cui conseguirli.

L'Unione europea si trova ad affrontare una serie di sfide, interne ed esterne, che stanno emergendo prepotenti e trasformando le nostre società e il nostro modo di vivere, diffondendo un senso di inquietudine e di scontento.

Il clima politico è caratterizzato da una profonda sfiducia nei confronti delle istituzioni tradizionali delle attuali società, sfiducia che si è propagata in tutta l'UE a partire dalla crisi economica del 2008-2009, e che, attraverso i conflitti regionali, la gestione dei flussi migratori, gli attentati terroristici, ha portato al riapparire degli egoismi nazionali, alla crescita del populismo e all'ostilità nei confronti dell'UE, ostilità che si è

In questo cammino, il tema della sostenibilità deve rappresentare una sutura trasversale a tutte le relazioni, da quelle ambientali a quelle economiche, deve guidare la transizione verso una crescita durevole, competitiva e a impatto climatico zero e, soprattutto, deve adeguare la nostra economia sociale di mercato alle nuove ambizioni per sfruttare al meglio le nostre forze, i nostri talenti e il nostro potenziale.

Secondo l'indagine annuale sull'occupazione e sugli sviluppi sociali in Europa (ESDE), il passaggio a un'economia a zero emissioni di carbonio farà crescere il numero dei posti di lavoro disponibili. Si stima che, entro il 2030, questa transizione creerà altri 1,2 milioni di posti di lavoro nell'UE e dovrebbe attenuare l'attuale polarizzazione del lavoro, derivante dall'automazione e dalla digitalizzazione, che incide fortemente sulla struttura del mercato del lavoro, sulla distribuzione dei posti di lavoro, sui salari e sulle competenze necessarie, in particolare nei settori della costruzione e dell'industria manifatturiera. Ovviamente, l'incidenza della transizione varierà a seconda dei paesi e dei settori, condiziona soprattutto settori e regioni ancora legate a modelli ad alte emissioni di carbonio. Pertanto, integrare la dimensione sociale nella transizione verso una crescita a impatto climatico zero riveste un'importanza fondamentale; ciò può realizzarsi, ad esempio, attraverso misure che prevedono un sostegno al reddito, e il dialogo sociale, garantendo il coinvolgimento dei lavoratori e dei datori di lavoro in una redistribuzione più equa dell'energia.

I dialoghi con i cittadini




194 000 partecipanti


1,6 milioni di spettatori raggiunti tramite streaming

chiaramente appalesata nel referendum sulla Brexit del 2016. Inoltre, alla luce delle tendenze globali a lungo termine quali i cambiamenti climatici, tecnologici, demografici, la globalizzazione e la dematerializzazione dell'economia, occorre che l'UE possa affrontare queste sfide, fugare le paure, potenziare le opportunità, in modo integrato, in linea con il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, con la difesa dello Stato di diritto e la promozione dei valori comuni e dei principi fondamentali.

L'indagine annuale sull'occupazione e sugli sviluppi sociali in Europa fornisce un'analisi economica aggiornata delle tendenze in Europa e considera le opzioni strategiche collegate. In particolare, i risultati dell'indagine ESDE a livello sociale e occupazionale sono una fonte di ispirazione per i responsabili politici sul modo in cui conseguire gli ambiziosi obiettivi della nuova agenda strategica 2019-2024. L'indagine, inoltre, può contribuire al dibattito sugli orientamenti e sugli aspetti

occupazionali della visione strategica per un'economia a impatto climatico zero.

Il 9 maggio 2018 la Commissione ha lanciato una consultazione *online* sul futuro dell'Europa, le cui domande sono state elaborate da un gruppo di cittadini, la cui composizione rispecchia la diversità europea, e ha sostenuto attivamente le consultazioni dei cittadini avviate dagli Stati membri partecipando inoltre a numerosi dibattiti con la società civile, che si sono svolti a livello locale in tutta Europa.

Tutte queste iniziative, come anche quelle complementari organizzate da altre istituzioni politiche o dalla società civile, sono confluite in una relazione, presentata nel dicembre 2018 al Consiglio europeo, nella quale sono stati individuati sette ambiti chiave, rispetto ai quali i cittadini europei si aspettano molto dall'Unione. Dalla relazione risulta che l'Unione europea è vista come l'istanza legittima e più efficace per affrontare le sfide globali. Difatti, quando è stato chiesto quali decisioni europee li rendessero fieri di appartenere all'Unione, i cittadini che hanno partecipato alla consultazione *online* hanno citato questioni quali ambiente e clima, migrazione e rifugiati, affari esteri e difesa.



Il partecipato dibattito sul futuro dell'Europa ha mostrato che gli europei vogliono esprimere il loro punto di vista, vogliono un'Europa competitiva, equa, protettiva, che svolga pienamente il suo ruolo nel mondo, in particolare per quanto riguarda la lotta ai cambiamenti climatici e la protezione dell'ambiente. Vogliono diventare più attivi nel processo politico, vogliono essere protagonisti del cambiamento e dei nuovi metodi di partecipazione democratica. La democrazia rappresentativa è insostituibile, ma questa può trarre grandi benefici dallo sviluppo di nuove forme di impegno dei cittadini. È tenendo presente questo appello dei cittadini che la Commissione Juncker ha preparato il suo contributo all'agenda strategica adottata dai leader europei nel giugno scorso. E per la prima volta il Consiglio europeo ha accolto con favore i risultati dei dibattiti e delle consultazioni con i cittadini nell'elaborazione della sua nuova agenda strategica.

Già cinque anni fa il Consiglio europeo, nelle sue conclusioni, definì le linee generali dell'agenda strategica per l'Unione, che si concretizzò nelle 10 priorità politiche del Presidente Jean-Claude Juncker.

Le priorità riguardavano temi cari agli europei: il rilancio dell'occupazione, della crescita e degli investimenti, il potenziamento dell'equità sociale, la gestione della migrazione, l'attenuazione delle minacce alla sicurezza, lo sfruttamento delle opportunità offerte dalla transizione digitale ed ener-

getica, un ruolo più incisivo dell'UE a livello mondiale e il rafforzamento della trasparenza e della legittimità democratica. Le iniziative previste nel programma della Commissione Juncker, cinque anni fa, hanno prodotto risultati tangibili, nonostante alcune difficoltà impreviste che sono tuttora fonte di gravi problemi per l'Unione.

Negli ultimi cinque anni, infatti, sono stati compiuti progressi significativi in tutti i settori, ma nella realizzazione della prossima agenda strategica occorrerà tener conto degli sviluppi politici raggiunti e di quelli ancora da raggiungere. In linea generale, i partecipanti al dibattito sul futuro dell'Europa vorrebbero che l'UE continuasse a concentrarsi su temi che sono già al centro dell'agenda europea, in particolare le priorità della Commissione Juncker. Anche il contributo della Commissione all'agenda strategica 2019-2024 del Consiglio europeo e le proposte della Commissione per il futuro quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea rispecchiano le aspettative dei cittadini.

Ma una delle critiche che più spesso viene rivolta all'Unione europea è quella di essere o troppo divisa o troppo lenta nel produrre reali risultati politici. Questa affermazione non tiene conto del fatto che l'UE non è uno Stato federale, bensì un sistema di *governance* a più livelli, che comprende 28 democrazie indipendenti a livello nazionale, al di sotto del quale si trovano spesso altri livelli democratici influenti, nonché una serie di processi democratici vigenti tra le istituzioni dell'UE: per raggiungere un compromesso equo ed equilibrato, quindi, occorre tempo e buona volontà. Tuttavia, malgrado l'unicità di questo sistema politico e le numerose difficoltà aggiuntive incontrate lungo il percorso, l'UE è riuscita a rispettare gli impegni presi nel 2014 nell'agenda strategica del Consiglio europeo e nel programma della Commissione Juncker.

Pertanto, nella nuova agenda strategica dobbiamo orientare la ricerca e l'innovazione verso la transizione ecologica, sociale ed economica; investire nelle capacità digitali chiave; incentivare l'intelligenza artificiale antropocentrica e "*made in Europe*"; progettare in modo più strategico una politica industriale fondata su un'infrastruttura moderna, sull'innovazione, sulla diffusione delle nuove tecnologie, su un

ecosistema normativo intelligente; potenziare, modernizzare e attuare appieno tutti gli aspetti del mercato unico, eliminando la distinzione tra mercati tradizionali e digitali; promuovere un ulteriore approfondimento dell'Unione economica e monetaria e il rafforzamento delle riforme strutturali a livello nazionale; sostenere la trasformazione del mercato del lavoro europeo senza rinunciare all'equità; proseguire nella realizzazione del pilastro europeo dei diritti sociali; collaborare con gli Stati membri per conseguire l'inclusione e l'uguaglianza sociale, prendendo in considerazione gli squilibri regionali, le esigenze delle minoranze, le questioni di genere e l'invecchiamento della popolazione.

Soprattutto, è un nostro compito non solo sostenere e diffondere i valori condivisi che sottendono le politiche europee e promuovono un senso di appartenenza identitaria e culturale, aspetti che rivestono particolare rilevanza per il buon funzionamento del processo di integrazione europea, ma anche occuparci della corretta comunicazione sull'Unione. Si tratta di un nostro dovere e di una nostra precisa responsabilità, condivisa con le istituzioni dell'UE e degli Stati membri a tutti i livelli (nazionale, regionale e locale), che non può e non deve essere sottovalutata né relegata in secondo piano, in quanto consente ai cittadini di fare scelte consapevoli e di partecipare pienamente alla democrazia europea.



Norme di interesse generale



Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI)

LEGGE 1° ottobre 2018, n. 117, Introduzione dell'obbligo di installazione di dispositivi per prevenire l'abbandono di bambini nei veicoli chiusi (GURI n. 238, del 12 ottobre 2018).

LEGGE 11 ottobre 2018, n. 125, Ratifica ed esecuzione dei seguenti Trattati: a) Trattato di estradizione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo dello Stato degli Emirati arabi uniti, fatto ad Abu Dhabi il 16 settembre 2015, con Scambio di Note fatto ad Abu Dhabi il 27 novembre 2017 e il 17 gennaio 2018; b) Trattato di mutua assistenza giudiziaria in materia penale tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Emirati arabi uniti, fatto ad Abu Dhabi il 16 settembre 2015.

DECRETO LEGISLATIVO 21 giugno 2018, n. 88, Attuazione della direttiva 2014/50/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai requisiti minimi per accrescere la mobilità dei lavoratori tra Stati membri migliorando l'acquisizione e la salvaguardia di diritti pensionistici complementari (GURI n. 161, del 13 luglio 2018).

DECRETO LEGISLATIVO 7 settembre 2018, n. 114, Attuazione della direttiva (UE) 2016/1629 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, che stabilisce i requisiti tecnici per le navi adibite alla navigazione interna, che modifica la direttiva 2009/100/CE e che abroga la direttiva 2006/87/CE (GURI n. 232, del 5 ottobre 2018).

DECRETO-LEGGE 4 ottobre 2018, n. 113, Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (GURI n. 231, del 4 ottobre 2018).

Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE)

Regolamento (UE) 2018/825 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica il regolamento (UE) 2016/1036 relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di *dumping* da parte di paesi non membri dell'Unione europea e il regolamento (UE) 2016/1037 relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da paesi non membri dell'Unione europea (GUUE L 143, del 7 giugno 2018).
Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio (GUUE L 150, del 14 giugno 2018).

Regolamento (UE) 2018/841 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia, e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 e della decisione n. 529/2013/UE (GUUE L 156, del 19 giugno 2018).

Regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 (GUUE L 156, del 19 giugno 2018).

Regolamento (UE) 2018/946 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2018, che sostituisce gli allegati A e B del regolamento (UE) 2015/848, relativo alle procedure di insolvenza (GUUE L 171, del 6 luglio 2018).

Regolamento (UE) 2018/956 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, concernente il monitoraggio e la co-

municazione delle emissioni di CO2 e del consumo di carburante dei veicoli pesanti nuovi (GUUE L 173, del 9 luglio 2018).

Regolamento (UE) 2018/1092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che istituisce il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa, volto a sostenere la competitività e la capacità di innovazione dell'industria della difesa dell'Unione (GUUE L 200, del 7 agosto 2018).

Regolamento (UE) 2018/1240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 settembre 2018, che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e che modifica i regolamenti (UE) n. 1077/2011, (UE) n. 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226 (GUUE L 236, del 19 settembre 2018).

Regolamento (UE) 2018/1241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 settembre 2018, recante modifica del regolamento (UE) 2016/794 ai fini dell'istituzione di un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) (GUUE L 236, del 19 settembre 2018).

Regolamento (UE) 2018/1475 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 ottobre 2018, che fissa il quadro giuridico del Corpo europeo di solidarietà e che modifica il regolamento (UE) n. 1288/2013, il regolamento (UE) n. 1293/2013 e la decisione n. 1313/2013/UE (GUUE L 250, del 4 ottobre 2018).

Regolamento (UE) 2018/1504 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 ottobre 2018, che abroga il regolamento (UE) n. 256/2014, sulla comunicazione alla Commissione di progetti di investimento nelle infrastrutture per l'energia nell'Unione europea (GUUE L 258, del 15 ottobre 2018).

Direttiva (UE) 2018/912 del Consiglio, del 22 giugno 2018, che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto in relazione all'obbligo di rispettare un'aliquota normale minima (GUUE L 162, del 27 giugno 2018).

Direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GUUE L 173, del 9 luglio 2018).

Direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni (GUUE L 173, del 9 luglio 2018).

Decisione (UE) 2018/412 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2018, che modifica la decisione n. 466/2014/UE, sulla concessione di una garanzia dell'Unione alla Banca europea per gli investimenti in caso di perdite relative ad operazioni di finanziamento a sostegno di progetti di investimento al di fuori dell'Unione (GUUE L 76, del 19 marzo 2018).

Decisione (UE) 2018/646 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 aprile 2018, relativa a un quadro comune per la fornitura di servizi migliori per le competenze e le qualifiche (Europass) e che abroga la decisione n. 2241/2004/CE (GUUE L 112, del 2 maggio 2018).

Decisione (UE) 2018/853 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, recante modifica del regolamento (UE) n. 1257/2013 e delle direttive 94/63/CE e 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e delle direttive 86/278/CEE e 87/217/CEE del Consiglio per quanto riguarda le norme procedurali in materia di elaborazione delle relazioni in materia ambientale e che abroga la direttiva 91/692/CEE del Consiglio (GUUE L 150, del 14 giugno 2018).

Decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio, del 13 luglio 2018, che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976 (GUUE L 178, del 16 luglio 2018).

Sulla scena europea

Legiferare meglio: la Commissione sul rafforzamento della sussidiarietà e della proporzionalità

Con le elezioni europee che si profilano all'orizzonte e nel contesto del dibattito sul futuro dell'Europa, la Commissione europea ha presentato una comunicazione su come rafforzare i principi di proporzionalità e di sussidiarietà nel processo decisionale dell'UE, dando seguito alle raccomandazioni dell'apposita *task force*. La Commissione ha illustrato in che modo i principi di sussidiarietà e di proporzionalità informeranno i suoi interventi futuri e come possiamo rafforzarne ulteriormente il ruolo nella definizione delle politiche dell'UE. Tra gli obiettivi principali rientrano quello di rendere più agevole per i parlamenti nazionali il rispetto dei termini per la presentazione dei loro pareri sui progetti di proposte, nonché quello di migliorare le modalità per raccogliere le opinioni delle autorità regionali e locali nelle consultazioni pubbliche. Anche la piattaforma REFIT, che valuta l'onere normativo della vigente legislazione dell'UE, dovrebbe essere rimodellata per aumentare la presenza delle autorità locali e regionali e dovrebbe volgere la sua attenzione anche a sussidiarietà e proporzionalità.

L'UE e Singapore intensificano i rapporti economici e politici

L'Unione europea e Singapore hanno firmato tre accordi innovativi nel settore delle relazioni politiche, commerciali e d'investimento che segnano un notevole passo avanti verso una maggiore presenza dell'UE in un'importante regione in rapida crescita. Gli accordi firmati sono l'accordo commerciale UE-Singapore, l'accordo sulla protezione degli investimenti UE-Singapore e l'accordo quadro di partenariato e cooperazione. Nell'ambito dell'ASEAN, Singapore è il partner principale dell'UE, con scambi bilaterali di merci per un valore complessivo di 53,3 miliardi di € (2017) e di servizi per 44,4 miliardi di € (2016). L'accordo commerciale con Singapore eliminerà quasi tutti i dazi rimanenti su taluni prodotti europei, semplificherà le procedure doganali e istituirà norme e parametri rigorosi. Esso semplifica lo scambio di merci, promuovendo nel contempo la crescita verde, apre il mercato a servizi di telecomunicazioni, ambientali e ingegneristici. L'accordo comprende anche un ampio capitolo su commercio e sviluppo sostenibili e a tal fine stabilisce norme rigorose in materia di lavoro, sicurezza, protezione dell'ambiente e del consumatore e potenzia le azioni comuni a favore dello sviluppo sostenibile e dei cambiamenti climatici.

172 milioni di euro per promuovere i prodotti agroalimentari all'interno e all'esterno dell'UE

La Commissione europea stanzierà un finanziamento di 172,5 milioni di euro provenienti dal bilancio agricolo dell'UE per promuovere i prodotti agroalimentari dell'UE in Europa e nel resto del mondo. Nel corso dei prossimi tre anni saranno avviate 79 campagne relative a un'ampia gamma di prodotti tra cui i prodotti lattiero-caseari, le olive e l'olio d'oliva nonché gli ortofrutticoli. I programmi sono volti ad aiutare i produttori del settore agroalimentare dell'UE a far conoscere la qualità dei loro prodotti al fine di promuoverli all'interno dell'UE e di aprire nuovi mercati. Tra le priorità dei programmi figurano l'attenzione alla qualità dei prodotti alimentari europei con indicazione geografica e i metodi di produzione biologici. Alcuni settori di prodotti sono rappresentati in misura significativa: ad esempio, 23 programmi sono destinati al settore degli ortofrutticoli.

Mercato unico digitale: un catalogo dei film europei per facilitare l'accesso online

In occasione del Mercato internazionale del film classico di Lione, tenutosi ad ottobre, Mariya Gabriel, Commissaria per l'economia e la società digitali, ha presentato il prototipo di un catalogo dei film europei, un'azione chiave della strategia *Digital4Culture* che si inserisce anche nel quadro dell'Anno europeo del patrimonio culturale 2018. Lanciato in collaborazione con l'Osservatorio europeo dell'audiovisivo, il nuovo catalogo consentirà a professionisti, enti pubblici e cittadini di accedere a informazioni sui film europei e sulla loro disponibilità online nel circuito del *video on demand* (VOD) in tutti i paesi dell'Unione europea.

Facebook: il Parlamento europeo chiede una verifica

L'Europa dovrebbe poter verificare ampiamente la protezione dei dati e la sicurezza delle informazioni personali gestite da Facebook. I parlamentari europei hanno preso atto dei miglioramenti della *privacy* apportati da Facebook dopo lo scandalo di Cambridge Analytica, ma hanno evidenziato che la società non si è ancora messa completamente a disposizione, come aveva promesso, per una verifica complessiva della compatibilità del funzionamento della piattaforma con il diritto dell'Unione Europea e con la nuova normativa in materia di protezione dei dati personali.

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

Direttore responsabile: Ennio Triggiani

Comitato di direzione:

Mario Loizzo, Michele Emiliano, 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:
Francesca di Gianni, Marinella Giannelli, Micaela Lastilla,
Annalisa Puppo, Angela Rieti

Sede:

Dipartimento di Scienze Politiche
Università degli Studi di Bari Aldo Moro
Via Suppa, 9 - 70121 Bari
telefono 080.5717707

www.sudineuropa.net info@sudineuropa.net

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

Distribuito gratuitamente

**Per comunicazioni o richieste di copie
info@sudineuropa.net**

Registrazione n. 1373 del 18.6.98 Tribunale di Bari

Le immagini sono tratte da pubblicazioni dell'Unione Europea

Edizione:

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