

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

La solidarietà perno della nuova Europa

L'Editoriale di ENNIO TRIGGIANI

Il 2021 si apre su di uno scenario europeo del tutto imprevedibile. Il salto di qualità nel processo d'integrazione si è verificato a seguito della pandemia e non grazie alla programmata e poi rinviata *Conferenza sul futuro dell'Unione*. Anche il più raffinato degli analisti politici difficilmente avrebbe potuto immaginare una così significativa reazione di "solidarietà" tra gli Stati membri in un'epoca caratterizzata da forti venti di irrazionale sovranismo e in un anno che avrebbe registrato il definitivo recesso del Regno Unito.

Sarà casuale, ma forse non lo è, la spinta verso un nuovo "spirito" unitario ha visto quali protagoniste tre donne, partendo da Christine Lagarde che, dopo 8 anni alla guida del FMI, ha introdotto con

la BCE il primo sostegno concreto alla grave crisi economica in atto attraverso un programma speciale di acquisto di titoli del debito pubblico che, dagli iniziali 750 miliardi, è stato via via accresciuto fino a un totale di 1.850 miliardi ed esteso fino alla fine di marzo 2022. È così riuscita a stemperare con grande efficacia la tensione sui mercati rendendo l'acquisto dei titoli pubblici italiani molto a buon mercato.

Alla Lagarde si sono aggiunte due personalità politiche di nazionalità tedesca, così smentendo palesemente l'accusa di "egoismo" e "voglia di predominio" attribuita negli ultimi anni alla Germania. La cancelliera Angela Merkel, assumendo pienamente verso il termine della sua carriera le



Consiglio Regionale della Puglia



Regione Puglia



COMUNE DI BARI



Cofinanziato dall'UE



VERSIONE ONLINE

www.sudineuropa.net



vesti di statista, ha saputo guidare con sapienza e fermezza la nascita del *Next Generation EU* con la creazione di un *debito* comune; eppure sappiamo che il corrispondente termine tedesco *schuld* significa anche “colpa”.

E la sua connazionale, Ursula von der Leyen, nuova Presidente della Commissione europea, ha accompagnato le difficili trattative con gli Stati membri più riottosi con polso squisitamente politico, derubricando la superficiale qualificazione della sua istituzione quale insieme di meri “tecnocrati”.

La “rinascita” dell’integrazione europea si fonda quindi sulla ristabilita centralità della *solidarietà*. Sappiamo che, sul piano internazionale, essa è stata espressa anzitutto con le *Nazioni Unite*, fondate sulla necessità di indurre gli Stati a considerare, oltre ai propri interessi domestici, anche quelli della comunità internazionale nel suo insieme; ne è soprattutto espressione la *Dichiarazione universale dei diritti umani* (dicembre 1948) il cui merito è l’aver proiettato la tutela degli stessi al di là dei confini nazionali. Inoltre, dopo altri numerosi trattati e convenzioni relativi ai diritti umani, la *Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite* (settembre 2000) fa riferimento alla solidarietà come un valore fondamentale e, di conseguenza, l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato nel 2005 una risoluzione in cui l’ha qualificata come un valore essenziale ed universale fissando il 20 dicembre quale *Giornata internazionale della solidarietà umana*.

Tornando al piano europeo, la solidarietà si è proposta in maniera significativa soprattutto nell’*Unione*, a partire dal Titolo IV della *Carta dei diritti fondamentali* (Nizza, dicembre 2000), con cui essa emerge come ragion d’essere dell’intero processo d’integrazione e “valore o principio federativo”, coniugandosi a più livelli nel successivo Trattato di Lisbona ed in particolare con un’apposita clausola prevista dall’art. 222 TFUE. È stata così attribuita nuova forza e dimensione alla *cittadinanza europea* come ambito primario della solidarietà politica in quanto, grazie all’istanza solidaristica, i trattamenti differenziati tra cittadini, sebbene in apparente contraddizione con l’eguaglianza formale, divengono *ragionevoli* e, dunque, legittimi dal punto di vista dell’eguaglianza sostanziale.

Su questa base si è potuta realizzare la svolta storica con cui per la prima volta gli Stati membri hanno accettato di mettere in comune il proprio debito. Del resto, la fonte la troviamo nell’espressione del latino giuridico *in solidum*, che indicava l’obbligazione da parte di un individuo appartenente a un gruppo di debitori di pagare integralmente il debito.

Così, dopo i robusti interventi della BCE, vero baluardo di fronte alle tempeste finanziarie, e la sospensione del patto di stabilità che andrà sicuramente riconsiderato, sono stati ad esempio attivati il SURE, per finanziare la cassa integrazione, lo snello MES sanitario (incomprensibilmente dall’Italia non utilizzato), un progetto di tassazione comune delle *web companies* ma, soprattutto, il citato *Next Generation EU*. Questo, con all’interno il *Recovery Fund (the Facility)*, è dotato addirittura di sovvenzioni e non solo di prestiti, con l’introduzione di meccanismi sostanzialmente redistributivi tra gli Stati membri. E l’Italia ne sta ricevendo la fetta più importante (209 miliardi) anche se una cifra così significativa, di gran lunga la maggiore, non ci sarebbe stata attribuita se non fossero state tenute presenti le gravi condizioni economiche e sociali soprattutto del Sud italiano, attuali e tanto più future. Risulta, in proposito, l’accresciuto interesse dell’Unione a superare i più accentuati squilibri di sviluppo nel Mercato unico. D’altronde, stiamo assistendo ad un decisivo salto di qualità rispetto ai semplici strumenti destinati al miglior funzionamento del Mercato ad es. attraverso i Fondi strutturali.

Inoltre, un impegno di solidarietà emerge dalla sanità, pur non essendovi una specifica competenza dell’Unione in quanto la sua azione, secondo l’art. 168 TFUE, si limita a

integrare le politiche nazionali e a sostenere la cooperazione tra gli Stati membri nel settore. Abbiamo infatti visto che, fra l’altro, la Commissione, nel quadro della sua *Strategia per i vaccini*, ha già stipulato 6 contratti, a nome degli Stati membri, per l’acquisto di centinaia di milioni di dosi di vaccino per un accesso equo e a prezzi abbordabili per le popolazioni negli Stati membri, ovviamente anche per tutti i residenti. L’occasione della pandemia ha inoltre consentito alla stessa Commissione di lanciare il progetto di una vera e propria *Unione europea della salute*.

L’Unione, peraltro, non solo ha scelto di risanare i danni derivanti dalla pandemia ma ha saputo cogliere l’occasione per gettare al contempo le fondamenta del suo futuro, con la Commissione destinata a divenire il maggiore emittitore sovranazionale di debito in Europa. Tuttavia, l’intera gestione delle grandi risorse messe in campo si basa *sul chiaro vincolo tra sostegno economico e rispetto dello Stato di diritto*, insuperabile elemento identitario dell’Unione, come si è nuovamente visto nel superamento dei tentati veti posti da Ungheria e Polonia al relativo meccanismo di condizionalità, pur attraverso un compromesso politico che non ha comunque alterato gli aspetti essenziali del nuovo regime giuridico adottato. Pertanto, l’Unione, in quanto intermediario finanziario di crescente importanza, diventa progressivamente in grado di operare idonee pressioni sugli Stati membri perché rispettino gli aspetti centrali del catalogo di diritti fondamentali quale consegnato dalla vincolante Carta dei diritti fondamentali approvata a Nizza nel 2000.

Certo, il 2021 si apre con la dolorosa *Brexit* anche se probabilmente la presenza del Regno Unito avrebbe reso più complessa l’adozione delle scelte sollecitate dalla pandemia. È però prevedibile che, sotto un profilo strettamente economico, sia UE che Regno Unito perdano qualcosa, ma il danno peggiore sarà per i britannici, i quali appaiono ora più vulnerabili soprattutto dopo l’uscita dalla scena di Trump. Essi rischiano non poco sul piano politico per la preannunciata richiesta di indipendenza della Scozia, ormai agevolata sulla via di un suo conseguente ritorno nell’Unione.

Fra le conseguenze negative da segnalare c’è, tuttavia, lo sfilarsi del Regno Unito dal programma *Erasmus*, uno dei risultati più significativi, anche simbolicamente, raggiunto dall’Europa. L’iniziativa comunitaria per lo studio all’estero degli studenti universitari, lanciata nel 1987, ha interessato ad oggi circa 10 milioni di studenti e resta uno dei principali strumenti di formazione alla cittadinanza europea.

Comunque, il 2021 dovrà veder confermate le nuove speranze di accelerazione nel processo di rafforzamento dell’integrazione europea, restituendo un ruolo da protagonista ad un continente incapace di esprimere una politica estera e di difesa comune. La citata *Conferenza sul futuro dell’Unione* avrà il compito di preparare l’irrinunciabile riforma istituzionale del Trattato di Lisbona, partendo dalla cancellazione del voto all’unanimità nei due Consigli, espressione di un metodo intergovernativo figlio di altri tempi. La sovranità degli Stati membri è data dalla ovvia ratifica da parte dei Parlamenti nazionali della nuova base normativa (la cui redazione, dopo un’ampia partecipazione sulle proposte andrebbe affidata al Parlamento europeo), ma prolungarne la presenza ingombrante anche nel quotidiano funzionamento delle istituzioni si trasforma nel sovranismo che è la caricatura della sovranità. Le identità culturali e politiche nazionali sono infatti già sufficientemente presenti nel Parlamento europeo, alta garanzia di democrazia e rappresentatività.


Emilio Liguori



Editoriale

La solidarietà perno della nuova Europa
ENNIO TRIGGIANI

1



Approfondimenti

L'UNIONE PER LA SICUREZZA.
La strategia della Commissione per il 2020-2025

VALERIA DI COMITE

5



Verso la modifica della disciplina sull'**ACCESSO ALLA GIUSTIZIA IN MATERIA AMBIENTALE**

MICAELA FALCONE

7



L'Unione europea della **SALUTE** alla prova della pandemia da Covid-19

IVAN INGRAVALLO

9



Verso una più incisiva tutela dello **STATO DI DIRITTO** nell'Unione europea?

GIUSEPPE MORGESE

11



Unione europea e **LOTTA ALLA TRATTA** degli esseri umani

EGERIA NALIN

13



L'integrazione nell'UE dei **GIOVANI RIFUGIATI**: lo stato dell'arte

ANGELA MARIA ROMITO

15



Il virus della **DISINFORMAZIONE** online nell'UE

MICAELA LASTILLA

17



L'Italia condannata per **POLVERI SOTTILI**

NICOLA RUCCIA

19



La strategia dell'Unione europea per l'**UGUAGLIANZA DI GENERE**

FRANCESCA DI GIANNI

21



Recenti sviluppi nelle **RELAZIONI COMMERCIALI** dell'UE con la Cina

ANNALISA DANIELA PUPPO

23



Europe direct

Le nuove sfide della **PIANIFICAZIONE EUROPEA** nell'ambito della programmazione 2021-2027

M. IRENE PAOLINO

25



norme di interesse generale

29



Sulla scena dell'Europa

32



ANNO XV, n. 2, 2020

ARTICOLI

Giandonato CAGGIANO, La Corte di giustizia sulla tutela dell'indipendenza della magistratura nei confronti di sanzioni disciplinari lesive dello Stato di diritto

Bruno NASCIMBENE, La dimensione interna ed esterna della politica di immigrazione e asilo. Principi e valori

Matteo ORTINO, Il principio di proporzionalità dell'Unione europea e la ripartizione dei compiti normativi e di vigilanza in materia bancaria

Giovanni LUCHENA, Stefania CAVALIERE, Le nuove frontiere in materia di aiuti di Stato

Pieralberto MENGOZZI, Il parere 1/17 della Corte di giustizia UE sul Trattato CETA e il principio di autonomia del diritto UE

NOTE E COMMENTI

Angela Maria ROMITO, La direttiva (UE) 1/2019: l'evoluzione del *public enforcement* del diritto europeo della concorrenza

Federica FALCONI, Alcune considerazioni sull'abuso della libertà di espressione nella giurisprudenza di Strasburgo

Micaela FALCONE, Il *Green Deal europeo* per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità

Emmanuel PAGANO, L'incidenza dei diritti fondamentali sulla nozione di residenza abituale e sull'esercizio della giurisdizione in materia di responsabilità genitoriale alla luce della sentenza *UD* della Corte di giustizia

Luca LIONELLO, Il ruolo del Parlamento europeo nell'evoluzione dell'equilibrio istituzionale dell'Unione europea. Alcune riflessioni alla luce della prassi più recente

Anna PAU, "*Made in Settlements*"! Il consumatore europeo deve sapere se i beni sono prodotti in un territorio palestinese occupato da Israele

Cinzia PERARO, Lo scambio di informazioni tra le imprese nell'epoca di Internet: considerazioni sulle regole

Lorenzo CECCHETTI, Il principio di non discriminazione sulla base della religione o delle convinzioni personali in controversie orizzontali: il caso *IR*

Francesco LUCIANÒ, Riflessioni sull'efficacia delle sentenze interpretative della CGUE, a margine della sentenza sull'imponibilità IVA delle lezioni di guida.

ANNO XV, n. 3, 2020

Marta CARTABIA, Introduzione. Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019

ARTICOLI

Giandonato CAGGIANO, Sul trasferimento internazionale dei dati personali degli utenti del Mercato unico digitale all'indomani della sentenza *Schrems II* della Corte di giustizia

Gianluca CONTALDI, Il *Recovery Fund*

Francesco MOLITERNI, Crisi pandemica economico-sanitaria, il fenomeno del "mondo piccolo" e il paradigma "*common safety, common benefit*" come modello giuridico euristico

Egeria NALIN, COVID-19 e deroghe e restrizioni alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo

Sarah LATTANZI, La costituzionalizzazione della procedura di recesso alla luce della Brexit

NOTE E COMMENTI

Ugo VILLANI, Brevi note sull'uso anomalo dei controlimiti nella sentenza del 5 maggio 2020 del *Bundesverfassungsgericht*

Andrea CANNONE, L'automatismo della confisca per lottizzazione abusiva alla prova della Corte costituzionale

Alice RICCARDI, Alla ricerca di una via legale di fuga. Note a margine di *M.N. e al. c. Belgio* di fronte alla Corte europea dei diritti umani

Eugenio ZANIBONI, Contenimento dei flussi migratori e tutela dei diritti fondamentali tra effettività e mito: il divieto di espulsione collettiva di stranieri dopo il caso *N.T. e N.D.*

Miriam POSTIGLIONE, Nomina dell'ex Alto rappresentante Federica Mogherini a Rettore del Collège d'Europe: note in margine ai doveri di "onestà e delicatezza"

Anna FORINA, Le *anti-suit injunctions* dopo la Brexit: alcune considerazioni alla luce dell'Accordo di recesso



L'UNIONE PER LA SICUREZZA

La strategia della Commissione per il 2020-2025

di VALERIA DI COMITE

Sin dall'instaurazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l'Unione ha disegnato la propria strategia per la sicurezza interna individuando gli obiettivi prioritari e mettendo in atto una serie di strumenti per affrontare una difficile sfida: bilanciare le azioni dirette ad affrontare le mutevoli minacce delle gravi forme di criminalità – comprese la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata – con la tutela dei diritti fondamentali e dei valori fondanti affermati nell'art. 2 TUE (in tema cfr. A. Di Stasi, L. S. Rossi (a cura di), *Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia. A Vent'anni dal Consiglio di Tampere*, Napoli, 2020, disponibile online). Sebbene la sicurezza sia una responsabilità primaria degli Stati, è evidente che l'azione del singolo Stato membro da sola non è sufficiente ad affrontare le minacce presenti in un mondo globalizzato. Nel sistema dell'Unione questo aspetto è ancor più palese, in quanto tutte le misure introdotte per facilitare l'esercizio dei diritti di cittadini e imprese, e in particolare delle libertà di circolazione, al contempo si rivelano strumenti di cui approfittare per realizzare condotte illecite. Questa situazione non può però tradursi in un'involuzione nella protezione dei diritti e delle libertà fondamentali e degli altri valori dell'Unione. Per questo motivo è fermo l'obiettivo di assicurare che la politica UE per la sicurezza interna continui a fondarsi su valori comuni come lo stato di diritto e la protezione dei diritti fondamentali, nel rispetto dei principi di legalità, necessità e proporzionalità.

Nella comunicazione della Commissione europea "sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza", COM(2020)605, relativa al periodo 2020-2025, si mettono in luce le attuali sfide su cui concentrare gli sforzi per

rafforzare le azioni dell'UE tese ad affrontare le varie problematiche emerse nel corso degli anni e aggravate dalle conseguenze socio-economiche della pandemia da COVID-19. La strategia si focalizza sui settori considerati prioritari in funzione dell'efficacia che l'azione dell'Unione può avere nel sostenere quella degli Stati membri su cui ricade la responsabilità principale per garantire la sicurezza. L'azione di supporto e di coordinamento dell'Unione è necessaria proprio perché, come si puntualizza nella comunicazione, "la sicurezza di un Stato è la sicurezza di tutti".

Tenendo in debito conto gli obiettivi già delineati nelle precedenti strategie, nonché l'attuale assetto normativo, la Commissione individua le seguenti quattro *priorità strategiche* per il periodo 2020-2025: 1) un ambiente della sicurezza adeguato alle esigenze del futuro; 2) affrontare le minacce in evoluzione; 3) proteggere i cittadini dal terrorismo e dalla criminalità organizzata; 4) un ecosistema europeo forte in materia di sicurezza.

1) *Un ambiente della sicurezza adeguato alle esigenze del futuro.* In relazione alla prima priorità si pone enfasi sulla necessità di garantire una maggiore protezione alle infrastrutture chiave che sono centrali nella vita quotidiana e che offrono servizi essenziali, quali – a titolo esemplificativo – salute (in particolare ospedali), trasporti, energia, acqua. In mancanza di un'adeguata protezione un attacco, anche informatico, a tali infrastrutture può avere pesanti conseguenze. Le proposte della Commissione non riguardano solo l'aspetto della protezione ma affrontano altresì quello della resilienza, intesa come capacità di efficace reazione a eventuali "eventi avversi" pianificando le risposte per "farvi fronte e riprendersi". Secondo l'Istituzione

europea, il vigente quadro normativo dell'Unione, composto dalla direttiva 2008/114/CE (dell'8 dicembre 2008, relativa all'individuazione delle infrastrutture critiche europee e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione) e dalla direttiva 2016/1148 (del 6 luglio 2016, recante misure per un livello elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi) e dalle differenti misure attuative nazionali, non risulta più adeguato all'attuale situazione. Ciò anche in considerazione della potenziale dipendenza di molti "servizi critici" dalla infrastruttura 5G in corso di implementazione; per cui si intende delineare un nuovo quadro giuridico generale per rafforzare la protezione e la resilienza delle infrastrutture critiche, al quale dare un'attuazione maggiormente omogenea sul piano interno. Il tutto con l'obiettivo di sviluppare una "cultura della cibersecurity fin dalla progettazione". A tal fine, la Commissione ha già presentato alcune iniziative legislative. Rispetto al settore della finanza digitale di cui è evidente la "grande vulnerabilità ai ciberattacchi" è da considerare la proposta di regolamento per rafforzarne la resilienza operativa, COM(2020)595, del 24 settembre 2020 final. Si segnalano, inoltre, due proposte di direttiva del 16 dicembre 2020: una sulla resilienza delle infrastrutture critiche (COM(2020)829 final) e l'altra finalizzata ad attuare un elevato livello di cibersecurity comune (COM(2020)823 final) che, se approvata, sostituirebbe la direttiva 2016/1148. In relazione all'obiettivo di garantire un *ambiente fisico sicuro*, soprattutto in considerazione della vulnerabilità degli spazi pubblici in cui si concentrano gli attentati terroristici, si propone di rafforzare la protezione, attraverso nuove regole e la condivisione di conoscenze; ad esempio in relazione alle azioni di contrasto dell'uso improprio di droni. Inoltre, si intende promuovere maggiormente la cooperazione tra settore pubblico e privato, e favorire una maggiore sicurezza degli spazi pubblici anche grazie a finanziamenti, scambio di buone pratiche e un'azione di orientamento mirata a favorire iniziative come quella del "partenariato dell'agenda urbana" sulla "sicurezza negli spazi pubblici" che incentiva "la crescita, la vivibilità e l'innovazione" delle città europee per meglio affrontare le sfide sociali e le minacce alla sicurezza.



2) *Affrontare le minacce in evoluzione.* Rispetto alla seconda priorità strategica la Commissione evidenzia le potenzialità delle nuove tecnologie, in quanto un'adeguata normativa, insieme a un'approfondita conoscenza e a una corretta utilizzazione degli strumenti digitali da parte delle autorità di contrasto e nell'ambito del sistema giudiziario, potrebbe favorire la lotta alla criminalità, ad esempio, se nel corso di indagini fosse agevolato l'accesso transfrontaliero a prove elettroniche; pertanto essa considera che andrebbero approvate le proposte legislative già presentate (cfr. COM(2018)225 e COM(2018)226, del 17 aprile 2018). Le nuove tecnologie sono purtroppo utilizzate anche per attività criminali, dal furto di dati personali e commerciali, alla diffusione *online* di contenuti illegali, come l'incitamento all'odio, o l'abuso online su minori. Anche le "minacce ibride" che coinvolgono soggetti diversi sono diffuse e tendono a manipolare l'ambiente dell'informazione minando la credibilità delle istituzioni. In relazione a questi aspetti la Commissione presenta una pluralità di proposte. In primo luogo, considera necessario migliorare l'attuazione nazionale del quadro giuridico attuale in materia di criminalità informatica e a tal fine avverte che in caso di inadempimento attiverà le pertinenti procedure di infrazione. In secondo luogo, essa propone di stabilire in collaborazione con Europol e l'ENISA (Agenzia UE per la cibersicurezza) un meccanismo di allarme rapido per assicurare celerità nel flusso di informazioni e nelle reazioni contro la cibercriminalità. Inoltre, in considerazione della portata globale del fenomeno, essa riconosce l'importanza della cooperazione internazionale e ricorda che l'UE sostiene la Convenzione di Budapest, del 23 novembre 2001, promossa dal Consiglio di Europa, che ha istituito un efficace modello di collaborazione operativa. La Commissione pone l'accento anche sulla tutela delle vittime, sull'importanza della comunicazione alla società civile e sulla corretta applicazione delle regole in materia di tutela dei dati personali (in particolare il riferimento è al regolamento generale 2016/679 e alla direttiva 2016/680 per la protezione dei dati nelle attività di polizia e giudiziarie). Per impedire furti di identità, la Commissione ritiene di presentare a breve una proposta sull'identità digitale europea. Particolare attenzione è anche dedicata al *Forum dell'UE su Internet* che attraverso le sinergie tra autorità di contrasto e settore privato può consentire di ostacolare "l'abuso di internet da parte di terroristi, estremisti violenti e criminali". Questo obiettivo concerne anche il grave problema degli abusi sessuali online su minori, affrontato altresì nella specifica strategia dedicata alla lotta contro gli abusi sessuali su minori (cfr. COM(2020)607, del 24 luglio 2020).

3) *Proteggere i cittadini dal terrorismo e dalla criminalità organizzata.* In merito all'azione dell'UE di contrasto al terrorismo, oltre a ritenersi necessaria una corretta attuazione della normativa già in vigore, compresa quella sulle misure restrittive, o quella su commercializzazione e uso di precursori esplosivi, si considerano necessarie nuove regole, per esempio, rispetto all'uso di materiali chimici, biologici, radiologici e nucleari (CBRN) che possono diventare armi pericolose. Per contrastare la radicalizzazione si propongono anche azioni positive orientate a creare opportunità per i giovani, come quelle che fanno leva su istruzione e sport, che potranno concretizzarsi grazie a fondi dell'Unione. Infine, si riconosce la necessità di rafforzare la cooperazione sul piano internazionale. Un altro grave problema su cui si concentra la strategia è quello della criminalità organizzata, strettamente collegato a quello della corruzione. Secondo i dati dell'Europol, richiamati dalla Commissione, nel 2017 più di 5000 gruppi della criminalità organizzata sono stati oggetto di indagine nell'Unione, si tratta del 50% in più rispetto al 2013. Le molteplici attività criminali interessate, sono note, e toccano dal traffico di droga e delle armi da fuoco, al traffico di migranti compresa la tratta di esseri umani, nonché la criminalità ambientale, i reati economici e finanziari. Per affrontare tutte queste diverse minacce, che peraltro si intrecciano tra loro, la Commissione sta presentando una serie di programmi pluriennali 2021-2025 e piani di azioni specifici finalizzati ad arginare il complesso fenomeno agendo su diversi profili: un programma più generale

di lotta alla criminalità organizzata, inclusa la tratta di esseri umani; un programma per la lotta alla droga; il piano di azione UE sul traffico di armi da fuoco; e quello contro il traffico di migranti. Inoltre, si intende procedere alla valutazione della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente e a riesaminare la normativa sul congelamento e la confisca dei beni.

4) *Un ecosistema europeo forte in materia di sicurezza.* In relazione alla quarta priorità strategica, la Commissione sottolinea il fondamentale ruolo svolto da tutte le componenti della società per cui invita a uno "sforzo comune" per favorire una maggiore resilienza per tutti e, specialmente, per le persone più vulnerabili. Essa pone l'attenzione sulla violenza domestica e ritiene l'adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul una priorità fondamentale.

La Commissione sottolinea altresì che tutte le politiche dell'Unione devono tenere conto della dimensione della sicurezza e che l'azione più efficace che si può realizzare a livello di Unione per la protezione dei cittadini è quella di "aiutare i responsabili della sicurezza a lavorare bene insieme". Nel corso degli anni sono già stati predisposti diversi sistemi di cooperazione e di scambi di informazione, tuttavia, il quadro normativo attuale risulta frammentato e obsoleto e necessita di modifiche. Nel contesto operativo, le autorità di contrasto nazionali si "avvalgono sempre più spesso di sostegno e competenze a livello UE". Il Centro UE di sostegno e di intelligence (INTCEN) "ha svolto un ruolo chiave" nell'ambito della cooperazione dei servizi di intelligence; così come Europol in relazione alla cooperazione nelle attività di polizia.

Nella strategia specifica attenzione è dedicata anche ad alcuni aspetti come quello della tutela dei dati personali e delle regole relative allo scambio di informazioni, ad esempio attraverso il sistema del codice di prenotazione PNR che pone questioni delicate, specialmente, quando questi dati sono trasferiti verso Paesi terzi. Anche il problema della gestione delle frontiere esterne è preso in esame. Ulteriore elemento decisivo nella strategia è quello della formazione di competenze necessarie per le attività di contrasto. In definitiva in relazione a questa quarta priorità strategica, tra le azioni proposte dalla Commissione si possono segnalare il rafforzamento del mandato di Europol, l'eventuale istituzione di un "codice di cooperazione di polizia" dell'Unione; il potenziamento di Eurojust per favorire la cooperazione tra autorità giudiziarie; il riesame della "direttiva sulle informazioni anticipate dei passeggeri" e l'adozione di una comunicazione relativa alla "dimensione esterna del codice di prenotazione"; un quadro per la negoziazione di accordi con Paesi terzi in materia di "condivisioni di informazioni"; il miglioramento della cooperazione tra UE e Interpol; e, infine, la valutazione della possibilità di istituire "un polo europeo dell'innovazione per la sicurezza interna". Infine, in considerazione degli effetti perversi dell'azione della criminalità nel tessuto economico, si auspica che un significativo contributo per contrastarla sarà offerto dalla Procura europea (EPPO), istituita sulla base di una cooperazione rafforzata con il regolamento 2017/1939, del 12 ottobre 2017, che inizierà a operare nel 2021.

La strategia della Commissione europea per il 2020-2025 offre una visione completa e complessa delle azioni che è necessario continuare a intraprendere per rafforzare la sicurezza interna, ponendo l'attenzione sui numerosi aspetti problematici. Si evidenzia come sia necessario agire congiuntamente attraverso forme di cooperazione non solo nelle operazioni di contrasto e nell'ambito dell'attività giudiziaria ma anche grazie alla formazione di nuove competenze e a politiche di inclusione che favoriscano la resilienza di tutta la comunità. Le numerose indicazioni che provengono dalla Commissione, delle quali si è potuto dare solo una sintetica illustrazione, volgono l'attenzione in maniera continua e ferma sul rispetto dei diritti umani e, in modo specifico, sulla protezione delle vittime. Questa attenzione si ritrova altresì nella risoluzione del Parlamento europeo, del 17 dicembre 2020 (2020/2791(RSP) (P9_TA_prov(2020)0379), sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza, che si sofferma in modo puntuale sugli aspetti affrontati nella comunicazione della Commissione, accolta con favore dallo stesso Parlamento europeo.

Verso la modifica della disciplina sull'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA IN MATERIA AMBIENTALE

di MICAELA FALCONE

L'accesso alla giustizia in materia ambientale, insieme al diritto di informazione e di partecipazione del pubblico ai relativi processi decisionali, è disciplinato a livello internazionale, come noto, dalla Convenzione di Århus del 25 giugno 1998. L'Unione europea ne è parte dal 2005, segnatamente per mezzo della decisione 2005/370/CE e il regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (c.d. "regolamento di Århus"). Quest'ultimo, in particolare, istituisce un meccanismo di riesame amministrativo a beneficio delle ONG per gli atti amministrativi e le omissioni delle istituzioni e degli organi dell'Ue,

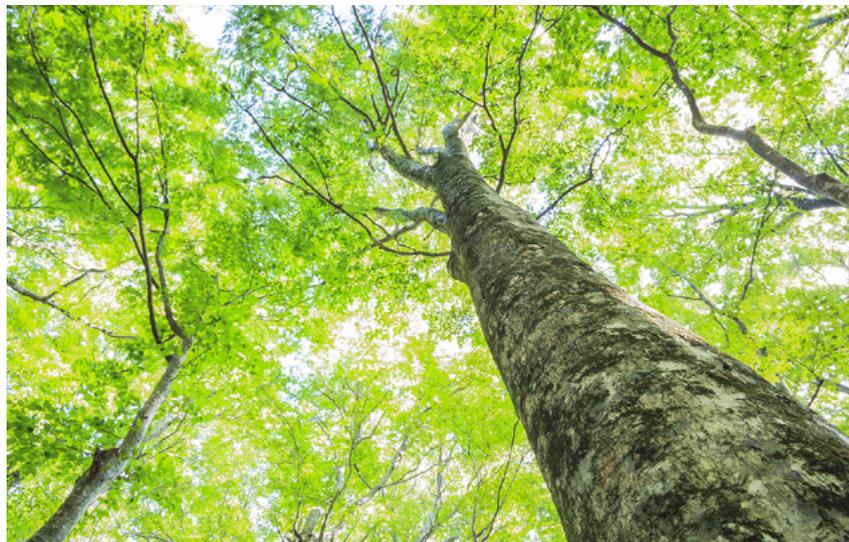
po ristretta del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in merito alla esperibilità dei ricorsi di annullamento, che ostacolano l'accesso delle ONG alla procedura (ACCC/C/2008/32). La raccomandazione dell'ACCC è stata accompagnata da notevoli pressioni politiche e sociali, tanto da indurre le istituzioni dell'Unione – interessate anche a garantire il successo dell'imminente Green Deal europeo – a una riflessione volta dapprima a qualificare le criticità evidenziate (nel 2019, con uno studio esterno e una raccomandazione) e poi ad esplorare le possibili modifiche alla disciplina vigente, che sono confluite

l'interpretazione giudiziaria.

Il secondo intervento proposto intende modificare i riferimenti al diritto ambientale contenuti negli atti impugnabili: si vuol rendere passibili di riesame, dunque, anche gli atti amministrativi e le omissioni che "violano il diritto ambientale", rimuovendo la attuale limitazione agli atti adottati "ai sensi del diritto ambientale". In altre parole, rispetto alla previsione attuale, l'emendamento proposto consentirebbe di impugnare qualsiasi atto amministrativo contenente disposizioni che potrebbero configurare una violazione del diritto ambientale dell'UE, a prescindere dalla base giuridica o dall'obiettivo politico dell'atto. Questa modifica appare perfettamente in linea con il principio di integrazione di cui all'articolo 11 TFUE, che prevede di includere considerazioni ambientali nelle altre politiche dell'Unione, al fine di accrescere l'efficacia degli obiettivi della politica ambientale europea fissati dall'art. 191 TFUE.

La terza e ultima modifica proposta al regolamento di Århus prevede la proroga dei termini entro i quali le ONG possono avviare la procedura di riesame (estendendoli da 6 a 8 settimane) e per la risposta della Commissione (da 12 a 16 settimane). L'obiettivo è di migliorare la qualità del processo, in accordo con il principio di buona amministrazione, nell'intento di aumentare la fiducia del pubblico nei processi decisionali dell'UE. Nonostante il rilievo degli emendamenti illustrati, la portata della proposta di modifica del regolamento sulla Convenzione di Århus appare, in vero, limitata poiché trascura ulteriori aspetti problematici, altrettanto importanti, segnalati dall'ACCC, relativi all'ambito di applicazione soggettivo e all'impatto complessivo della disciplina.

Non viene proposto di estendere l'accesso al riesame concesso alle ONG autorizzate (art. 11 del regolamento di Århus) anche ad altri membri del pubblico, che ne rimangono esclusi contrariamente a quanto richiesto dalla Convenzione. Questo si spiega, secondo la Commissione, considerando che la procedura di revisione interna istituita dal regolamento di Århus è complementare al riesame giudiziario che, a seconda dei casi, si pone in alternativa o in aggiunta a quello amministrativo. Per le persone fisiche ne consegue che, seppur escluse dalla procedura amministrativa, è possibile ricorrere ai tribunali nazionali per le situazioni in cui gli atti dell'UE comportano misure di esecuzione e, in



complementare al riesame giudiziario esperibile dinanzi alla Corte di giustizia secondo le pertinenti disposizioni del Trattato di Lisbona.

La rinnovata attenzione per questo tema deriva dalla recente proposta di modifica del citato regolamento n. 1367/2006 presentata dalla Commissione europea il 14 ottobre 2020 (nel seguito, la Proposta), insieme a una Comunicazione di accompagnamento sul ruolo degli Stati membri e dei giudici nazionali in questo settore (COM(2020)642 e COM(2020)643 final).

All'origine della Proposta sono le preoccupazioni già espresse dal Comitato di controllo sull'osservanza della Convenzione di Århus (ACCC) nella raccomandazione del 2017 sulla conformità dell'Ue agli obblighi internazionali da essa derivanti. Eccependo la violazione dell'art. 9 della Convenzione, le conclusioni del Comitato denunciano, infatti, l'inadeguatezza del meccanismo di riesame predisposto dall'Ue e la portata trop-

nella proposta in esame.

La Proposta interessa, in sostanza, il campo di applicazione oggettivo della disciplina. In primo luogo, essa intende ampliare il novero dei casi in cui le ONG possono chiedere un riesame interno, estendendo la definizione di *atto amministrativo* anche agli atti di portata generale. L'attuale limitazione agli atti di portata individuale disposta dal regolamento n. 1367/2006, rappresenta, infatti, il principale ostacolo con cui si scontrano le ONG, che desiderano avvalersi del ricorso amministrativo anche per atti di maggiore portata. Si tratta di un emendamento indispensabile per garantire la conformità dell'ordinamento giuridico europeo alla Convenzione, non solo perché essa esclude, come sottolineato dall'ACCC, che le Parti possano limitare i tipi di atti che formano oggetto di revisione, ma anche perché la definizione ristretta degli "atti amministrativi" di cui al regolamento di Århus non potrebbe essere ampliata attraverso



APPROFONDIMENTI

AMBIENTE E GIUSTIZIA



ultima istanza, si può promuovere un rinvio pregiudiziale di validità ai sensi dell'art. 267 TFUE. Nelle situazioni che non comportano misure di esecuzione, le persone fisiche possono invece adire direttamente la Corte di giustizia ai sensi dell'art. 263, co. 4, TFUE. Quindi, nonostante i meccanismi a disposizione delle ONG e delle persone fisiche siano diversi, il sistema giuridico dell'UE adempie agli obblighi previsti dalla Convenzione perché riconosce a chiunque ne faccia domanda l'accesso al ricorso amministrativo e/o giudiziario.

Un'ulteriore aspetto ignorato dalla Proposta riguarda gli atti privi di effetti esterni e giuridicamente vincolanti, che rimangono esclusi dal riesame amministrativo. Rispetto a essi, la Commissione non ha ritenuto necessaria una modifica adducendo una duplice motivazione che appare, tuttavia, poco convincente. La giustificazione sarebbe, infatti, la coerenza dell'ambito di applicazione dell'esclusione nel regolamento con quello del controllo giurisdizionale di legittimità previsto dall'art. 263 TFUE, cui si aggiunge l'ulteriore motivazione che solo gli atti destinati a produrre effetti giuridicamente vincolanti possono contravvenire al diritto ambientale. Al riguardo, tuttavia, si osserva che nella prassi è difficile escludere che atti giuridicamente non vincolanti possano avere effetti significativi sull'attuazione della legislazione o sulla sua interpretazione da parte della Corte di giustizia: si pensi agli orientamenti post-legislativi della Commissione, sulla base dei quali la Commissione attua il diritto derivato, che potrebbero contravvenire al diritto ambientale, così come gli orientamenti sugli aiuti di Stato per la protezione dell'ambiente e l'energia. Un altro aspetto che non viene preso in considerazione dalla Proposta della Commissione riguarda l'oggetto del controllo giudiziario esperibile dalle ONG successivamente ad un ricorso amministrativo che, in virtù dell'art. 12 del regolamento, si deve limitare alla risposta ottenuta dal precedente procedimento (amministrativo). L'ACCC auspicava, invece, che il controllo giudiziale successivo fosse esteso all'atto iniziale del ricorso amministrativo, contestando l'ambito troppo restrittivo della disciplina vigente, insufficiente a garantire l'ampio accesso alla giustizia richiesto dalla Convenzione. Il mancato riscontro della Commissione conferma, tuttavia, l'interpretazione, restrittiva appunto, della Corte di Lussemburgo riguardo ai rigidi criteri di ricevibilità per le procedure di annullamento ai sensi dell'articolo 263, par. 4, TFUE, che di fatto riduce le possibilità di accesso alla Corte di giustizia delle ONG intenzionate a contestare la legittimità dell'atto iniziale (sentenza del 12 settembre 2019, *TestBioTech/Commissione*, C-82/17 P).

Insieme alla proposta di modifica del regolamento di Århus, la Commissione ha pubblicato, come accennato, la Comunicazione dal titolo *Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri*. Questo documento chiarisce ulteriormente la *ratio* delle scelte adottate nella revisione della disciplina di attuazione, che, come precisato nel testo, avviene "in modo compatibile con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dell'UE e del suo sistema di controllo giudiziario".

La Comunicazione evidenzia, come affermato anche dalla Corte sovranazionale, che la Convenzione di Århus è stata concepita prendendo in considerazione gli ordinamenti giuridici statali e non le specificità giuridiche delle organizzazioni regionali di integrazione economica come l'Ue (sentenza della CGUE, 16 luglio 2015, *ClientEarth/Commissione*, C-612/13 P). Difatti, occorre considerare la natura speciale dell'adesione dell'UE alla Convenzione, tenendo conto sia dei tratti caratteristici dell'Unione, che del riparto delle competenze tra l'UE stessa e gli Stati membri. Ed allora, proprio la peculiarità dell'ordinamento giuridico dell'Unione impone di valutarne il sistema giudiziario nel suo insieme, trattandosi di un sistema a più livelli, integrato cioè dall'accesso ai tribunali nazionali. I meccanismi di ricorso nazionali attraverso le giurisdizioni degli Stati membri sono, difatti, una parte integrante del sistema giudiziario dell'UE: le giurisdizioni nazionali sono anche giurisdizioni dell'Unione e sono collegate alla Corte di giustizia nell'ambito del sistema di pronunce pregiudiziali di cui all'art. 267 TFUE. Questa cooperazione interpreta appieno il diritto dell'UE e l'esame della validità degli atti delle istituzioni europee.

L'insistenza su questi aspetti palesa l'intento perseguito dalla Comunicazione di spostare sugli Stati membri e sui tribunali nazionali l'onere di garantire una tutela giurisdizionale effettiva

per le questioni ambientali. A tal proposito, inoltre, la Commissione richiama il dovere di leale collaborazione sancito dall'art. 4 TFUE e ricorda la responsabilità degli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali idonei a garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 19 TUE. Ancora, la Comunicazione evidenzia l'importanza dei meccanismi nazionali di accesso alla giustizia nel contesto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare gli articoli 41 e 47. A sostegno delle proprie argomentazioni, essa richiama, inoltre, la giurisprudenza della Corte, la quale nel corso degli anni ha ribadito in modo univoco e costante che gli Stati membri hanno l'obbligo di garantire l'accesso alla giustizia in materia ambientale disciplinata dalle norme europee, anche su decisioni, atti e omissioni in una serie di ambiti di politica ambientale quali acqua, natura e qualità dell'aria (in argomento, tra tanti, MONTINI, *Accesso alla giustizia per i ricorsi ambientali*, in FRANCONI, GESTRI, RONZITTI, SCOVAZZI (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e nell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 391 ss. e DE DOMINICIS, *L'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Cedam, 2016). Viene evidenziato, infine, che in mancanza di una disciplina europea sull'accesso alla giustizia ambientale spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza dell'ordinamento giuridico dell'Unione, fermo restando che gli Stati membri sono tenuti a garantire in ogni caso la tutela effettiva di tali diritti (v. le sentenze della Corte di Giustizia dell'8 marzo 2011, *Lesochranárske zoskupenie*, C-240/09; 8 novembre 2016, *Lesochranárske zoskupenie*, C-243/15; 20 dicembre 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation / Bezirkshauptmannschaft Gmünd*, C-664/15; 19 dicembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe*, C-752/18).

Accarata la centralità del ruolo dei mezzi di ricorso nazionali nel quadro della tutela giudiziaria ambientale europea, la Comunicazione individua quattro settori prioritari di intervento per migliorare l'efficienza degli Stati membri in tal senso. In primo luogo, viene richiesto agli Stati membri di garantire il corretto ed integrale recepimento del diritto derivato europeo, incluse le relative disposizioni sull'accesso alla giustizia.

Come secondo intervento, il legislatore europeo è invitato a includere disposizioni sull'accesso alla giustizia nel diritto derivato dell'UE in materia ambientale, in modo da agevolare la relativa corretta attuazione a livello nazionale. Come terza priorità, la Comunicazione invita gli Stati membri a rivedere le disposizioni giuridiche e regolamentari nazionali che ostacolano l'accesso delle ONG o dei singoli alla giustizia in materia ambientale. Da ultimo, il quarto settore prioritario concerne l'obbligo delle giurisdizioni nazionali di garantire il diritto ad un ricorso effettivo a norma del diritto dell'Unione e ribadisce il ruolo dei giudici nazionali in qualità di giudici dell'Unione, che hanno la responsabilità di garantire il diritto dei singoli e delle ONG a tal fine.

Guidata da queste priorità, la Commissione intende sorvegliare l'azione legislativa e giudiziaria per attuare efficacemente gli strumenti dell'accesso alla giustizia in materia ambientale in conformità con quanto stabilito dalla Convenzione, dal diritto derivato dell'UE e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Queste priorità, inoltre, sosterranno gli Stati membri nello stabilire il livello richiesto di accesso alla giustizia.

L'enfasi posta dalla Comunicazione sul ruolo e sulla responsabilità degli Stati membri nell'implementare gli strumenti nazionali di ricorso in materia ambientale concorda con l'intervento più misurato della proposta di modifica del regolamento di Århus, che si caratterizza, comunque, per una significativa espansione dell'ambito di applicazione oggettivo della disciplina attuale. Appare evidente che la via scelta per ovviare alle carenze individuate dalle conclusioni dell'ACCC si concentra, almeno per il momento, sul miglioramento dell'accesso alla giustizia attraverso i tribunali nazionali, confidando in un conseguente più efficace funzionamento del meccanismo di ricorso indiretto alla Corte di giustizia tramite il rinvio pregiudiziale di validità, ad oggi ampiamente sottoutilizzato. Probabilmente le misure proposte, pur apprezzabili, non saranno ancora sufficienti per garantire l'efficacia dei meccanismi di accesso alla giustizia in materia ambientale richiesta dalla Convenzione di Aarhus, ma rappresentano indubbiamente un passo significativo in questa direzione.

L'Unione europea della SALUTE alla prova della pandemia da Covid-19

di IVAN INGRAVALLO

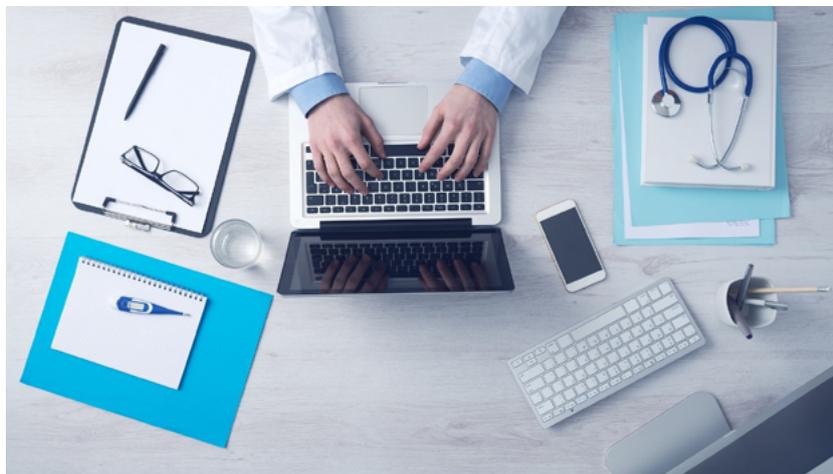
La pandemia da Covid-19 che sta coinvolgendo l'intero pianeta ha confermato che, in un contesto globale profondamente interconnesso, in cui merci e persone si muovono con sempre maggiore frequenza, non è difficile per i virus passare le frontiere. Questo, nel caso di un virus particolarmente aggressivo e violento come il nuovo Coronavirus, si è mostrato in tutta la sua gravità, con un impatto assai significativo sul sistema economico e sanitario di molti Stati, che si sono trovati spesso impreparati a fronteggiare efficacemente la pandemia. A livello globale la reazione è stata poco coordinata e ha fatto emergere disuguaglianze ed egoismi, talora sconfinati in un generalizzato "si salvi chi può". La reazione statale (e infra-statale, come dimostra l'esempio italiano) è stata frammentata e a tratti improvvisata, anche perché la comunità scientifica non è riuscita a fornire indicazioni univoche a livello globale in merito ai comportamenti da adottare.

Queste considerazioni riguardano anche l'Unione europea (v. F. Rolando, *La tutela della salute nell'Unione europea e la risposta dell'UE all'emergenza da Covid-19*, in *Eurojus*, numero speciale, 2020, p. 1 ss.). Di fronte a una pandemia che avrebbe richiesto una reazione comune e coordinata, gli Stati UE hanno avuto, specie nella fase iniziale, un riflesso nazionalistico, di cui sono evidenti testimonianze la chiusura delle frontiere e la corsa all'approvvigionamento di dispositivi medici individuali e di medicinali. Ma con l'avanzare della pandemia gli Stati UE sono passati da misure unilaterali alla solidarietà e al sostegno reciproco, anche se non con un approccio integrato, quanto piuttosto caso per caso (v. G. Morgese, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, numero speciale, 2020, p. 77 ss.). In questo ambito si segnalano, oltre ai numerosi regolamenti che hanno emendato precedenti atti al fine di assistere gli Stati UE nella risposta alla pandemia e all'impatto della stessa sui loro sistemi economici e sociali, il regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, istitutivo del SURE, e il regolamento (UE) 2020/1043 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2020, relativo all'esecuzione di sperimentazioni cliniche con medicinali per uso umano

contenenti organismi geneticamente modificati o da essi costituiti e destinati alla cura o alla prevenzione della malattia da coronavirus (Covid-19) e relativo alla fornitura di tali medicinali.

È in tale contesto che si inserisce la comunicazione dell'11 novembre 2020 della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle regioni, intitolata "Costruire un'Unione europea della salute; accrescere la resilienza dell'UE alle minacce per la salute a carattere transfrontaliero" (COM(2020) 724 final), finalizzata a passare dal menzionato approccio caso per caso a uno che formalizzi e consolidi quelle soluzioni temporanee per rafforzare la sicurezza sanitaria dell'UE. L'Unione europea della salute è stata anche tra i principali temi del discorso sullo stato dell'Unione del 16 settembre 2020 della Presidente della Commissione Ursula von der Leyen dinanzi al Parlamento europeo riunito in

Commissione ricorda che i cittadini europei si aspettano un ruolo più attivo dell'Unione nel tutelare la loro salute, specie in tempi di Covid-19. L'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali UE sancisce il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche e garantisce un elevato livello di protezione della salute umana nella definizione e attuazione di tutte le attività e le politiche dell'Unione (così anche l'art. 168, par. 1, TFUE). Ma, al momento, secondo l'art. 6 TFUE la tutela e il miglioramento della salute umana sono settori in cui l'Unione ha, salvo poche eccezioni (relative ai problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, ai sensi dell'art. 4, par. 2, lett. k, TFUE), competenze limitate al sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli Stati membri (più in dettaglio, in base all'art. 168, par. 5, TFUE, Consiglio e Parlamento, secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare misure di



seduta plenaria. L'attuale pandemia ha mostrato che, anche in materia di salute, occorre attribuire maggiori competenze all'Unione europea, specie pensando al futuro, in quanto nulla esclude che fenomeni simili (minacce sanitarie a carattere internazionale) si ripresenteranno e, sotto il profilo demografico, il fenomeno dell'invecchiamento, che riguarda in particolar modo la popolazione europea, la rende, in prospettiva, più vulnerabile.

La comunicazione dell'11 novembre 2020 è un documento ambizioso. La

incentivazione, ma è esclusa qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri; in tema v. F. Bestagno, *La tutela della salute tra competenze dell'Unione europea e degli Stati membri*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 317 ss.; G. Di Federico, S. Negri, *Unione europea e salute. Principi, azioni, diritti e sicurezza*, Milano, 2019, p. 97 ss.). La pandemia ha, invece, drammaticamente messo in luce che, per essere efficace, l'azione di prevenzione e contrasto a livello sovranazionale dev'esse-



sere intensificata. Nei fatti, è opportuno che l'UE svolga un ruolo più incisivo in ambito sanitario, così come in quello della protezione civile, a esso strettamente collegato. Nella comunicazione in esame più volte la Commissione fa riferimento anche alla competenza in questa materia (si pensi alla collaborazione per quanto riguarda la scorta strategica rescEU di attrezzature mediche di emergenza o all'integrazione con il Sistema di allarme rapido e di reazione-SARR, utilizzato dalla Commissione in caso di gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero), che anch'essa rientra nelle categorie di cui all'art. 6 TFUE ed è stata ampiamente esercitata negli ultimi mesi.

La Commissione non nasconde gli errori e i limiti della risposta fornita dagli Stati membri e dall'UE, specie nella fase iniziale di diffusione della pandemia, sottolineando che "l'UE e gli Stati membri devono fare di più per quanto riguarda la pianificazione della preparazione e della risposta alle epidemie" e che la "mancanza di coerenza e coordinamento continua a costituire un ostacolo nella lotta contro la pandemia" (p. 4 della comunicazione). Questo, secondo la Commissione, induce i cittadini a dubitare dei fondamenti scientifici delle misure sanitarie. Essa segnala altresì che la pandemia ha messo in luce la mancanza di scorte di "contromisure mediche" (prodotti farmaceutici e non), la vulnerabilità della loro catena di approvvigionamento, la mancanza di un approccio coordinato e sistemico a livello UE a tale riguardo (in tema v. C. Gulotta, *La fragilità delle catene di fornitura globali di fronte all'emergenza da Covid-19*, in P. Acconci, E. Baroncini (a cura di), *Gli effetti dell'emergenza Covid-19 su commercio, investimenti e occupazione. Una prospettiva italiana*, Bologna, 2020, p. 103 ss.). Un altro profilo critico riguarda l'assenza, a livello UE, di "un sistema coordinato di reti di laboratori di riferimento per gli agenti patogeni per l'uomo" e, di conseguenza, del "coordinamento sugli standard consolidati in materia di test microbiologici" (p. 17 della comunicazione). La Commissione, in modo netto, riconosce inoltre che "la pandemia ha messo in luce debolezze strutturali e carenze del mercato nella nostra abilità di effettuare previsioni, nella nostra preparazione e nella nostra capacità di reagire in maniera coerente, rapida e adeguata per proteggere i nostri cittadini dalle crisi sanitarie" (p. 22). Questa riflessione critica porta la Commissione ad avanzare l'idea dell'Unione europea della salute, promuovendo un coordinamento rafforzato a livello UE, che superi la frammentazione che rende tutti gli Stati, collettivamente, più deboli.

La comunicazione dell'11 novembre 2020 è accompagnata da tre proposte legislative (COM(2020) 725/726/727 final). La prima è un regolamento sull'ampliamento del mandato dell'Agenzia europea per i medicinali (EMA) in merito alla preparazione nei confronti delle crisi sanitarie e alla gestione dei prodotti medicinali e dei dispositivi medici; si prevede, tra l'altro, di istituire una *task force* permanente sulle emergenze all'interno dell'EMA e di creare un Gruppo direttivo esecutivo per i dispositivi medici. Sia per l'ECDC (su cui v. *infra*), sia per l'EMA, la comunicazione prefigura la necessità di aumentare rapidamente il loro personale stabilmente impiegato. La seconda proposta è un regolamento sul rafforzamento del mandato del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), tramite una modifica del suo regolamento istitutivo, n. 851/2004; la Commissione propone di trasformare l'ECDC in Agenzia europea per la salute "cui gli Stati membri, ove opportuno, possono affidare il compito di gestire la preparazione e la risposta alle crisi" (p. 5 della comunicazione); verrà potenziato il ruolo chiave dell'ECDC nella creazione di sistemi integrati di sorveglianza e monitoraggio epidemiologico a livello UE, così come la sua interazione con altre agenzie dell'Unione (per esempio quella per la sicurezza alimentare e quella dell'ambiente); la nuova Agenzia avrà anche il compito di istituire un sistema automatizzato per il tracciamento dei contatti, sulla base delle tecnologie a tal fine sviluppate dagli Stati UE. La terza proposta è un regolamento per aggiornare la decisione n. 1082/2013/UE, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, per esempio rafforzando l'accordo di aggiudicazione congiunta di contromisure mediche dell'UE (su cui v. S. Pugliese, *L'efficacia del Joint Procurement Agreement dell'UE nell'emergenza*

COVID 19 e la sua compatibilità con il diritto OMC, in *SI-DIBlog*, 14 novembre 2020) e formalizzando l'esistenza del Gruppo direttivo esecutivo dell'UE sulle carenze di farmaci dovute a gravi eventi, istituito durante la pandemia.

Alle tre proposte legislative sinteticamente richiamate si accompagnano altre misure, aventi carattere prevalentemente organizzativo e, di regola, non finalizzate all'adozione di atti vincolanti, ma di raccomandazioni: il rafforzamento del ruolo del Comitato per la sicurezza sanitaria (inclusa la sua rete di comunicatori), composto da rappresentanti degli Stati UE nel settore della sanità pubblica, osservatori dei Paesi SEE, agenzie UE, ECDC e partner internazionali (tra cui l'OMS); la modifica del quadro giuridico per il riconoscimento di un'emergenza a livello UE, con l'istituzione di un Comitato consultivo indipendente composto da un gruppo multidisciplinare di membri, cui parteciperanno in qualità di osservatori rappresentanti di organismi o agenzie UE pertinenti per la minaccia specifica; l'istituzione di una nuova rete di laboratori di riferimento dell'UE, che consenta l'allineamento di diagnosi, test sierologici, metodi di test e uso e convalida di determinati test; il rafforzamento del menzionato SARR. Si segnala altresì la previsione di un piano, che la Commissione definisce vincolante, dell'UE di preparazione e risposta alle crisi sanitarie e alle pandemie. Infine, per prevedere le crisi future, la Commissione intende proporre nel 2021 e rendere operativa nel 2023 un'apposita autorità che rafforzi la capacità di preparazione e risposta dell'Unione alle nuove ed emergenti minacce a carattere transfrontaliero per la salute umana, incaricata di "mettere l'UE e gli Stati membri nelle condizioni di adottare rapidamente le misure mediche e di altro tipo più avanzate in caso di emergenza sanitaria, coprendo tutta la catena del valore, dalla concezione alla distribuzione e all'uso" (p. 22). Un ulteriore profilo di interesse della comunicazione in commento riguarda la dimensione esterna della tutela della salute da parte dell'Unione, che si realizza attraverso la cooperazione e il coordinamento internazionali. Al riguardo, la Commissione propone di confermare il ruolo guida dell'UE nella preparazione e risposta alle pandemie, sotto un duplice profilo: una cooperazione e un coordinamento internazionali rafforzati e mirati; un sostegno sul campo agli Stati membri e ai Paesi terzi nei momenti di necessità (p. 21). A tal proposito, è opportuno segnalare che il 6 novembre 2020 il Consiglio e i rappresentanti dei governi degli Stati membri hanno approvato delle conclusioni in merito al ruolo dell'Unione nel rafforzamento dell'OMS, rinnovando così l'impegno a sostenere la principale organizzazione universale esistente in materia (dell'OMS possono far parte solo gli Stati e non l'UE, che ha lo status di osservatore permanente nei suoi principali organi: v. T. Emmerling, *World Health Organization (WHO) and Other Global Health Bodies. The EU Voice in a Fragmented Global Health Landscape*, in R.A. Wessel, J. Odermatt (eds.), *Research Handbook on the European Union and International Organizations*, Cheltenham, 2019, p. 120 ss.) e, più in generale, ribadendo l'approccio multilaterale dell'Unione e dei suoi Stati membri.

Al momento non è possibile ipotizzare quante tra le proposte avanzate nella comunicazione dell'11 novembre 2020 saranno effettivamente realizzate, poiché occorrerà verificare nei prossimi mesi e anni se e in quale misura gli Stati membri, il Consiglio e il Parlamento saranno disponibili a trasformarle in atti. Per riprendere le parole con cui la Commissione chiude la comunicazione dell'11 novembre 2020, l'Unione europea della salute "sarà tanto più solida quanto più forte sarà l'impegno degli Stati membri a crearla" (p. 23). Peraltra, sembra che quelle proposte siano solo in parte manifestazione di una competenza di sostegno, coordinamento e completamento e sarebbe auspicabile fornire all'Unione una maggiore competenza in ambito sanitario, attraverso una modifica dei Trattati europei, riferita specificamente a questa materia (magari estesa a quella della protezione civile) o, meglio ancora, accompagnata da una loro riforma più profonda. In questa prospettiva, perfino un evento drammatico come la pandemia da Covid-19 e la crisi economica a essa connessa potrebbero costituire un'opportunità di rilancio del processo di integrazione europea.

Verso una più incisiva tutela dello **STATO DI DIRITTO** nell'Unione europea?

di GIUSEPPE MORGESE

1. Il tema del rispetto dello Stato di diritto (*rule of law*) nell'Unione europea (UE) ha assunto rilievo, negli ultimi anni, in ragione delle derive illiberali di alcuni Stati membri e delle misure emergenziali assunte per fronteggiare la pandemia da coronavirus.

La *rule of law* rientra nel catalogo dei valori fondanti dell'art. 2 TUE, che sono valori comuni agli Stati membri. Il suo rispetto è non solo requisito per l'ammissione di uno Stato all'UE (art. 49 TUE), ma comporta anche un controllo sulla condotta degli Stati già membri attraverso gli strumenti previsti dall'ordinamento (M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020). Nella comunicazione dell'11 marzo 2014, COM(2014)158 final, la Commissione ha specificato che, nel nucleo del valore in esame, sono ricompresi i principi di legalità e di certezza del diritto, il divieto di esercizio arbitrario del potere esecutivo, il principio dell'indipendenza e dell'imparzialità dei giudici, l'esistenza di un controllo giurisdizionale effettivo e l'eguaglianza di fronte alla legge.

2. Una fotografia dello Stato di diritto nell'UE è contenuta nella relazione predisposta dalla Commissione in materia (del 30 settembre 2020, COM(2020)580 final), accompagnata da 27 *Country Reports*.

L'analisi si è svolta su quattro direttrici: il sistema giudiziario, il quadro anticor-

ruzione, il pluralismo dei media e altre questioni di bilanciamento dei poteri. Quanto al sistema giudiziario, la relazione riscontra come vi siano Stati che registrano sviluppi preoccupanti in merito all'indipendenza della magistratura. Con riferimento all'attività di contrasto alla corruzione, dalla relazione emergono preoccupazioni circa l'efficacia delle indagini, delle azioni penali e dell'accertamento nel merito dei casi rilevanti in alcuni Stati. Non meno rilevante è il tema del pluralismo dei media, con alcuni Stati che mostrano criticità per quanto riguarda l'indipendenza e l'efficienza delle autorità di regolamentazione, la trasparenza della proprietà dei mezzi di informazione, la distribuzione della pubblicità statale, la pressione politica, il diritto d'accesso alle informazioni e la protezione dei giornalisti. Infine, la relazione ha preso in considerazione alcune questioni istituzionali connesse al bilanciamento dei poteri, rilevando un ricorso eccessivo alla legislazione accelerata e alla decretazione d'urgenza, la mancanza di istituzioni nazionali incaricate di vigilare sul rispetto dei diritti umani e le limitazioni imposte all'operare delle organizzazioni della società civile.

3. In questo quadro, spicca ormai da anni la situazione particolarmente problematica di Ungheria e Polonia, per via delle misure che hanno comportato lesioni dell'indipendenza della magistratura (G. CAGGIANO, *La Corte di giusti-*

zia sulla tutela dell'indipendenza della magistratura nei confronti di sanzioni disciplinari lesive dello Stato di diritto, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 249; P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, 2020, n. 8, p. 196; e U. VILLANI, *Sul controllo dello Stato di diritto nell'Unione europea*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2020, n. 1, p. 10).

In Ungheria, il governo al potere dal 2010 ha introdotto riforme lesive della magistratura a partire dalla modifica della Legge fondamentale del 2011. Ciò ha comportato, tra l'altro, la trasformazione della Corte suprema in una nuova composizione di nomina prevalentemente politica; la decadenza del suo presidente tre anni e mezzo prima del termine naturale e l'anticipazione del pensionamento dei giudici.

La situazione in Polonia, invece, si è deteriorata con il governo al potere dal 2015. Nel 2017, è stata promulgata una legge sull'ordinamento giudiziario che ha comportato l'abbassamento dell'età pensionabile di giudici e pubblici ministeri e l'attribuzione al Ministro della giustizia del potere di prolungare il mandato dei giudici nonché di nominare e destituire i vertici di tribunali distrettuali e Corti d'appello. Sempre nel 2017, una legge sulla Corte suprema ha previsto l'abbassamento dell'età pensionabile dei suoi giudici e nuove norme disciplinari di carattere punitivo per i giudici "sgraditi". Nel 2019, una ulteriore legge ha previsto sanzioni nei confronti dei giudici che si oppongono alla riforma del sistema giudiziario, utilizzando lo strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia che, infatti, ha censurato le normative in esame.

4. Il diritto UE offre diversi strumenti a tutela dello Stato di diritto, nessuno dei quali si è mostrato adeguato a impedire e/o reprimere le violazioni più accentuate. Essi possono suddividersi in preventivi, di promozione/monitoraggio e successivi (S. MARINAL, *Considerazioni in merito all'introduzione, "a Trattati invariati", di nuovi meccanismi per il rispetto della rule of law*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 69). L'unico strumento preventivo disciplinato dai Trattati, di carattere politico, è la procedura di "pre-allarme" dell'art. 7, par. 1, TUE. Essa è stata introdotta



dal Trattato di Nizza del 2001 per constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dei valori fondanti. La constatazione richiede la proposta motivata di un terzo degli Stati, del Parlamento e/o della Commissione; l'audizione dello Stato oggetto della procedura; e un voto a maggioranza dei quattro quinti del Consiglio previa approvazione del Parlamento, pur potendo il Consiglio rivolgere più semplici raccomandazioni con la medesima maggioranza. La procedura di pre-allarme è stata attivata nel 2017 dalla Commissione nei confronti della Polonia e nel 2018 dal Parlamento europeo contro l'Ungheria. Ciò nonostante, il Consiglio si è sinora limitato a svolgere alcune audizioni senza prendere decisioni in merito, confermando dubbi già in precedenza sollevati sull'efficacia di un rimedio di carattere politico per la sorveglianza sul rispetto dei valori fondanti.

Tra gli strumenti promozionali e di monitoraggio si può annoverare il *quadro per il rafforzamento dello Stato di diritto* della comunicazione dell'11 marzo 2014, COM(2014)158 final, che consente alla Commissione di avviare contatti con gli Stati per far fronte alle minacce sistemiche allo Stato di diritto che rischiano di trasformarsi in evidente rischio di violazione grave. Questo dialogo strutturato è stato infruttuosamente avviato nel 2016 con la Polonia, portando nel dicembre 2017 all'attivazione dell'art. 7, par. 1, TUE. Tra gli altri strumenti possono essere richiamati: il *ciclo di esame dello Stato di diritto* previsto nella comunicazione della Commissione del 17 luglio 2019, COM(2019)343 final, nel cui ambito si colloca la citata *relazione annuale sullo Stato di diritto*; il monitoraggio sulla *rule of law* svolto sempre dalla Commissione nel quadro del *meccanismo del c.d. Semestre Europeo*; il *Quadro di valutazione UE della giustizia*, avviato dalla Commissione nel 2013; il *dialogo annuale sullo Stato di diritto* previsto nelle conclusioni del Consiglio del 16 dicembre 2014 (doc. 17014/14); nonché lo specifico *meccanismo di cooperazione e verifica per Bulgaria e Romania*, introdotto nel 2007 in occasione dell'ingresso di questi due Stati nell'UE.

Gli strumenti a carattere successivo sono quelli suscettibili, in linea di principio, di sortire i migliori risultati; tuttavia, essi non sempre sono efficaci e comunque operano solo dopo che la violazione si è verificata. Lo strumento deputato a tal fine è il procedimento dell'art. 7, paragrafi 2 e 3, TUE diretto a constatare e sanzionare le violazioni gravi e persistenti dei valori fondanti. Il par. 2 richiede la proposta di un terzo degli Stati o della Commissione, l'instaurazione del contraddittorio con lo Stato interessato e una deliberazione all'unanimità del Consiglio europeo, previa approvazione del Parlamento. Alla constatazione può seguire la sanzione (comminata dal Consiglio a maggioranza qualificata) della sospensione di alcuni dei diritti attribuiti allo Stato incriminato dal diritto UE, fermo restando il rispetto degli obblighi comuni. Si tratta di uno strumento anch'esso politico che, nonostante la sua teorica efficacia, non è sinora stato utilizzato soprattutto per la possibilità di esercitare veti incrociati.

Più proficua si è rivelata l'azione di giudici nazionali e Commissione, nel quadro delle procedure comuni in via pregiudiziale (art. 267 TFUE) e di infrazione (art. 258 ss. TFUE), che ha portato la Corte di giustizia a occuparsi in più occasioni della tutela dello Stato di diritto nelle cause sottoposte. Quanto alle pronunzie rese in via pregiudiziale, si ricordano quelle concernenti il mandato d'arresto europeo (del 5 aprile 2016, cause riunite C-404 e 659/15 PPU, *Aranyosi*); del 25 luglio 2018, cause C-216/18 PPU, *LM*, e C-220/18 PPU, *ML*; del 6 dicembre 2018, causa C-551/18 PPU, *IK*; del 19 settembre 2019, causa C-327/18 PPU, *RO*; e del 15 novembre 2019, causa C-128/18, *Dorobantu*) e l'indipendenza dei giudici (del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*; e del 19 novembre 2019, cause riunite C-585, 624 e 625/18, *A.K.*). Nell'ambito dei ricorsi per infrazione, si segnalano soprattutto le pronunzie in materia di indipendenza dei giudici (del 6 novembre 2012, causa C-286/12, *Commissione c. Ungheria*; del 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia*; e del 5 novembre 2019, causa C-192/18, *Commissione c. Polonia*).

5. Con lo scoppio della pandemia da coronavirus, gli Stati membri hanno adottato misure eccezionali e provvedimenti emergenziali che hanno prodotto ulteriori violazioni della *rule*

of law. In Ungheria il governo ha sfruttato lo stato d'emergenza e i pieni poteri per approvare più di 180 decreti diretti tra l'altro a modificare le leggi del parlamento e reprimere le opposizioni. In Polonia, pur senza una dichiarazione di stato d'emergenza, si è assistito a simili compressioni dei diritti fondamentali.

Per questo motivo, le Istituzioni UE hanno intensificato la loro azione al fine di concretizzare nuovi strumenti a tutela della *rule of law*. All'interno del Consiglio, si sono moltiplicate le iniziative dirette a rafforzare il citato dialogo annuale, ipotizzando il suo coordinamento con il già ricordato ciclo di esame dello Stato di diritto condotto dalla Commissione.

Il Parlamento europeo si sta dimostrando particolarmente attivo. Nella seduta del 17 settembre 2020 è stata approvata una *risoluzione relativa alla proposta di attivazione della procedura di pre-allarme nei confronti della Polonia*, P9_TA(2020)0225; il 7 ottobre 2020 l'Emiciclo ha approvato una *risoluzione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali*, P9_TA(2020)0251; il 13 novembre 2020 è stata approvata la *risoluzione sull'impatto delle misure connesse alla COVID-19 sulla democrazia, sullo Stato di diritto e sui diritti fondamentali*, P9_TA(2020)0307. Nel medesimo solco si pongono la *risoluzione del 25 novembre 2020 sul rafforzamento della libertà dei media*, P9_TA(2020)0320, e la *risoluzione del 26 novembre 2020 sul divieto di fatto del diritto all'aborto in Polonia*, P9_TA(2020)0336.

Un cenno a parte merita il regolamento 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, che ci pare particolarmente efficace in quanto permette di ridurre o congelare l'erogazione dei fondi europei in caso di mancato rispetto della *rule of law*, esercitando così una notevole pressione su Stati come Polonia e Ungheria che ne sono tra i principali beneficiari. Il regolamento stabilisce che la c.d. "condizionalità economica" si applica qualora siano accertate violazioni dei principi dello Stato di diritto che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio UE o la tutela dei suoi interessi finanziari. Le misure non devono però pregiudicare gli obblighi degli Stati inadempienti nei confronti dei destinatari finali o dei beneficiari.

6. L'intesa sul meccanismo del regolamento 2020/2092 ha provocato aspri contrasti tra gli Stati membri: si ricorda che, prima della sua approvazione, Polonia e Ungheria (con la Slovenia) hanno attuato una ritorsione minacciando il veto per l'approvazione del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e degli atti collegati. Dopo qualche settimana, tuttavia, esso è stato approvato con una dichiarazione politica del Consiglio europeo dell'11 dicembre 2020 (doc. EUCO 22/20), che tra l'altro prevede l'applicazione del meccanismo solo in via residuale rispetto ad altre procedure dei Trattati. Non è qui possibile esaminare le implicazioni giuridiche della dichiarazione, ad es. il fatto che il Consiglio europeo potrebbe aver agito *ultra vires* e violato il contenuto dell'intesa raggiunta col Parlamento europeo. Sul piano politico, tuttavia, la vicenda è paradigmatica di come la volontà delle Istituzioni sovranazionali UE di introdurre strumenti più incisivi per tutelare la *rule of law* si scontri con le diverse maggioranze stabilite nei Trattati e, soprattutto, con le continue mediazioni in seno al Consiglio e al Consiglio europeo. È questa una dinamica presente sin dalle origini dell'esperienza comunitaria e che, per tale ragione, non dovrebbe stupire più di tanto se riferita ad aspetti di secondaria importanza e non, invece, ai valori fondanti dell'UE.

Se, dunque, è prematuro chiedersi se tali valori siano realmente condivisi da tutti i governi e i popoli d'Europa, va da sé che, in presenza di nuove e più intense violazioni dello Stato di diritto senza che si pongano argini davvero efficaci, la risposta a tale domanda diverrà sempre più ineludibile.

Unione europea e LOTTA ALLA TRATTA degli esseri umani*

di EGERIA NALIN

In data 20 ottobre 2020, la Commissione europea ha adottato la seconda relazione sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani a norma dell'art. 20 della direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, COM(2020) 661 final, SWD(2020) 226 final. L'atto in questione, indirizzato al Parlamento europeo e al Consiglio, monitora i risultati realizzati dall'UE nella lotta alla tratta, individua le criticità e formula proposte per rendere più efficace l'azione di contrasto di un fenomeno che può rappresentare un crimine contro l'umanità, punito dall'art. 7 dello Statuto della Corte penale internazionale (F. Salerno, *Evoluzione e determinatezza del divieto di tratta nel diritto penale internazionale ed italiano*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, III, Napoli, 2004, p. 2107 ss.; F. Pocar, *Human Trafficking: A Crime Against Humanity*, in E. U. Savona, S. Stefanizzi (eds.), *Measuring Human Trafficking: Complexities And Pitfalls*, New York, 2007, p. 5 ss.).

Come è noto, la direttiva 2011/36 (c.d. direttiva anti-tratta, attuata dall'Italia con decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24: C. Gabrielli, *La direttiva sulla tratta di esseri umani tra cooperazione giudiziaria penale, contrasto dell'immigrazione illegale e tutela dei diritti*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 609 ss.; G.

Carella, *La tratta degli esseri umani*, in *L'immigrazione e la mobilità delle persone nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2012, p. 207 ss.; S. Forlati (a cura di), *La lotta alla tratta degli esseri umani fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, Napoli, 2013) è stata adottata ai sensi degli articoli 82, par. 2, e 83, par. 1, TFUE, cioè al fine di armonizzare, nell'ambito degli Stati membri, le norme sui diritti delle vittime dei reati e quelle penali di contrasto alla criminalità organizzata (inclusa la tratta). Essa si colloca, altresì, nell'ambito di una azione globale dell'Unione contro la tratta che, in quanto tale, offende la dignità umana ed è vietata dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 5, par. 3). Infatti, come ribadito dalla Strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza – COM(2020) 605 final del 24 luglio 2020 –, la lotta alla tratta è una delle priorità dell'Unione, tanto che essa è attualmente oggetto di attenzione in numerosi documenti programmatici dell'UE: dalla strategia globale per la politica estera e di sicurezza, al piano d'azione per i diritti umani e la democrazia 2020-2024, alla comunicazione congiunta "Verso una strategia globale per l'Africa", fino alla strategia per i Balcani occidentali e la politica europea di vicinato.

Ed invero, data la dimensione transnazionale e multidimensionale del fenomeno, l'azione dell'Unione è volta a coinvolgere anche i Paesi terzi interessati, al fine di prevenirne la commissione contrastando le sue cause e intervenendo sui fattori di vulnerabilità che la favoriscono, nonché assistendo gli stessi Paesi nello sviluppo di una adeguata legislazione anti-tratta e di misure di protezione e riparazione a favore delle vittime. Inoltre, l'UE agisce in coordinamento con le altre organizzazioni internazionali che sono impegnate in azioni di prevenzione e contrasto della tratta, come l'ONU (attraverso il Protocollo di Palermo, addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 15 novembre 2000, per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, e l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, con riferimento agli obiettivi di eliminare tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze, anche a fini di sfruttamento sessuale,

e eradicare tratta e lavoro forzato) e il Consiglio d'Europa (con la Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani del 16 maggio 2005).

La direttiva in esame si muove, altresì, sul fronte della cooperazione di polizia e giudiziaria tra i Paesi membri (agevolata da Europol ed Eurojust), necessaria di fronte a un reato di carattere transfrontaliero appannaggio, spesso, della criminalità organizzata. In particolare, la direttiva impone agli Stati di sanzionare penalmente il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento (art. 2, par. 1). Questo si riferisce alla prostituzione o altre forme di sfruttamento sessuale, al lavoro o ai servizi forzati, compreso l'accattonaggio, alla schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, alla servitù, allo sfruttamento per la commissione di attività illecite o al prelievo di organi; in tali casi il consenso eventualmente prestato dalla vittima è irrilevante (art. 2, paragrafi 3 e 4).

Gli Stati sono tenuti a prevedere la giurisdizione dei propri tribunali almeno in base al *locus commissi delicti* o alla nazionalità dell'autore del crimine (art. 10); il reato deve essere perseguibile d'ufficio e la vittima non può mai esser punita per i reati che sia stata costretta a compiere, mentre va assistita e risarcita dei danni subiti (articoli 9, 8, 11, 12 e 17).

Norme specifiche sono dedicate ai soggetti particolarmente bisognosi di protezione e assistenza, quali i minori; per i migranti è ribadita l'applicabilità del principio di *non refoulement* contemplato dalla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951.

La direttiva prevede, infine, l'adozione di misure di prevenzione, le quali spaziano da attività di educazione per scoraggiare il fenomeno a campagne di informazione sulla criminalizzazione delle condotte su indicate, fino alla eventuale criminalizzazione delle con-



* Il presente studio è stato condotto nell'ambito del PRIN 2017 "International Migrations, State, Sovereignty and Human Rights: Open Legal Issues", Responsabile nazionale Prof.ssa Angela Di Stasi (prot. 20174EH2MR).

dote di chi sfrutta i servizi forniti dalle vittime di tratta (art. 18); inoltre, impone agli Stati l'istituzione di relatori nazionali o meccanismi equivalenti (art. 19).

Dato questo quadro normativo di riferimento, la Commissione, nella relazione in esame, muove dalla constatazione che, nel biennio 2017-2018, il numero delle vittime della tratta è aumentato rispetto al biennio precedente e che il fenomeno è destinato ad aggravarsi a causa della crisi economica globale innescata dalla pandemia di COVID-19, la quale, creando nuove sacche di povertà, sta già accrescendo (e rischia di accrescere ulteriormente) il numero delle persone che diverranno vittime di tratta. Quindi, passa a esaminare le differenti forme di tratta. La tratta per fini di sfruttamento sessuale risulta la più diffusa e coinvolge soprattutto cittadine europee, tra le quali numerose minori. Tra le azioni messe in campo per arginarla, la Commissione riferisce di misure di identificazione e supporto delle vittime mediante l'offerta di sostegno sociale (servizi di reintegrazione sociale e professionale o relativi alla salute sessuale per le vittime della tratta sfruttate nella prostituzione; misure specifiche per soggetti particolarmente vulnerabili, come minori, rom o migranti; attività operative, quali indagini penali, sorveglianza, campagne di sensibilizzazione, istruzione e formazione, iniziative istituzionali e politiche). Alcuni Stati membri hanno adottato una legislazione che configura come reato il ricorso ai servizi delle vittime della tratta a fini di sfruttamento sessuale, misure di prevenzione incentrate sulla riduzione della domanda e provvedimenti contro la violenza di genere. Viene inoltre segnalata la cooperazione transfrontaliera a livello dell'UE, agevolata da Europol ed Eurojust.

Altra forma di tratta presa in esame è quella ai fini di sfruttamento del lavoro. In questo caso, le vittime sono per la maggioranza di sesso maschile, ma appare in costante aumento il numero dei minori coinvolti. La Commissione, all'uopo, raccomanda di incrementare le ispezioni e le attività informative riguardo alle potenziali vittime della tratta nei settori più a rischio (minori non accompagnati, migranti, rom, richiedenti asilo) e prende atto del contributo della neonata Agenzia europea del lavoro e delle misure adottate da numerosi Stati in tema di responsabilità delle imprese e delle persone giuridiche, dovuta diligenza nella catena di approvvigionamento e rapporto tra imprese e diritti umani.

La relazione prosegue analizzando la tratta per accattonaggio o ai fini di criminalità forzata (borseggio, furti, spaccio di stupefacenti) e le nuove forme di tratta, legate ad adozioni illegali, maternità surrogata o espanto di organi, le quali, ancora una volta, coinvolgono numerosi minori, soprattutto migranti. Data la comune incidenza di ogni forma di tratta sui minori, la Commissione invita a ricercare e assumere misure più incisive per proteggerli, soprattutto dall'abuso e sfruttamento sessuale da parte della criminalità organizzata (nello stesso senso v. le conclusioni del Consiglio sulla lotta contro l'abuso sessuale dei minori dell'8 ottobre 2019 e la strategia dell'UE per una lotta più efficace contro gli abusi sessuali sui minori, COM(2020) 607 final, del 24 luglio 2020).

Con riferimento alla tratta dei migranti, la Commissione sottolinea la necessità di sviluppare meccanismi di sostegno per le vittime di tratta al fine di incentivare le denunce, anche informandole che tale loro *status* potrebbe consentire l'accesso a forme di protezione internazionale. La Commissione evidenzia, altresì, il ruolo primario della cooperazione internazionale tra le varie agenzie e organismi internazionali impegnati in questo campo (Frontex, Agenzia UE per i diritti fondamentali, Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, Europol, Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine, OIM, UNICEF, UNHCR, Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie), in quanto, spesso, gli autori della tratta giungono nei Paesi europei in qualità di migranti e richiedenti protezione internazionale. A questo riguardo, essa ricorda l'impegno dell'UE contro la criminalità organizzata attraverso le operazioni EUNAVFOR MED e SOPHIA (sostituita dal 31 marzo 2020 dall'EUNAVFOR MED IRINI), per la sicurezza marittima globale nel Mediterraneo centrale e il contributo allo smantellamento del modello di attività e delle reti criminali di trafficanti di migranti, e annuncia che presenterà un nuovo piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti per il periodo 2021-2025, per contrastare le reti criminali, promuovere la cooperazione e sostenere i lavori delle autorità di contrasto, nella consapevolezza che la sicurezza all'interno dell'UE non può prescindere dalla dimensione esterna della sicurezza. In altri termini, le attività

nel quadro della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) sono più che mai funzionali a rafforzare la sicurezza all'interno dell'UE, attraverso la cooperazione con i Paesi terzi contro la criminalità, ma anche a favore di stabilità e sicurezza, improntate al rispetto dei diritti fondamentali e della *rule of law*, negli stessi Paesi terzi, per rimediare alle cause strutturali delle migrazioni e di molti fenomeni criminali ad esse connesse.

In conclusione, il quadro che emerge dalla relazione della Commissione si presenta a tinte fosche, in quanto resta ancora molto basso il numero dei processi e delle condanne per gli autori del crimine, mentre la criminalità che sfrutta la tratta si rafforza utilizzando reti sempre più strutturate e tecnologie sempre più sofisticate. Oltre all'assenza di una uniforme previsione di fattispecie di reato per chi fruisce dei servizi delle vittime della tratta (che inciderebbe favorevolmente in senso deterrente), un'altra grave criticità riguarda le misure di assistenza, sostegno e protezione delle vittime, che non tengono in debito conto le diverse situazioni (per esempio, molti dei meccanismi per l'individuazione precoce, l'assistenza e il sostegno alle vittime della tratta riguardano le sole donne provenienti da Paesi terzi e non sono adeguati per le vittime cittadine UE e i minori).

I problemi individuati indicano che – secondo la Commissione – l'attuazione della direttiva anti-tratta negli Stati membri non ha raggiunto un livello soddisfacente. La priorità, per una compiuta attuazione della direttiva, resta – prosegue la Commissione – rendere la tratta un reato a basso profitto (attraverso la confisca e il sequestro dei relativi proventi) e garantire l'adeguata e pronta punizione dei responsabili (intensificando le indagini, le azioni penali e le condanne, non solo contro i trafficanti, ma anche nei confronti di coloro che traggono profitto dal reato e che sfruttano le vittime). Altra priorità è garantire alle vittime un migliore accesso ai loro diritti e all'esercizio dei medesimi che, a livello europeo, è previsto, oltre che dalla direttiva anti-tratta, dalle direttive 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004 (relativa ai titoli di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti), 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012 (che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI sui diritti delle vittime), e 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004 (relativa all'indennizzo delle vittime di reato).

La Commissione auspica altresì il rafforzamento dei partenariati in materia di sicurezza tra l'UE e i Paesi terzi e l'inaugurazione di un nuovo approccio strategico ai fini dell'eradicazione di questo reato, da sviluppare nel contesto del programma di lotta alla criminalità organizzata.

A noi sembra che, considerato che la tratta rappresenta una moderna forma di schiavitù (sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 7 gennaio 2010, *Rantsev c. Cipro e Russia*) e che, dunque, oltre a poter ledere il diritto alla vita, all'integrità psico-fisica, alla libertà, al lavoro, alla salute, essa offende in ogni caso gravemente la dignità umana (P. De Sena, *Slavery and New Slavery: Which Role for Human Dignity*, in *Questions of International Law*, 2019, p. 7 ss.), una compiuta attuazione della direttiva sotto i profili su indicati consentirebbe agli Stati un pieno adempimento anche degli obblighi positivi di prevenzione e punizione che discendono direttamente dal divieto generale di tratta contenuto negli articoli 4 CEDU e 5 Carta dei diritti fondamentali.

CACUCCI  EDITORE

BARI

AMMINISTRAZIONE

LIBRERIE

Via D. Nicolai, 39

Via D. Nicolai, 39

70122 Bari

70122 Bari

Tel. 080 5214220

Tel. 080 5214220

www.cacuccieditore.it

www.libreriacacucci.it

info@cacucci.it

info@cacucci.it

L'integrazione nell'UE dei GIOVANI RIFUGIATI: lo stato dell'arte*

di ANGELA MARIA ROMITO

1. L'ultima relazione della Agenzia europea per i diritti fondamentali (FRA) dal titolo "Integration of young refugees in the EU - Country information" (reperibile on line <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/integrating-young-refugees-eu-country-information>) offre interessanti spunti di riflessione circa lo stato dell'arte in un settore particolarmente delicato quale è quello della tutela di giovani migranti in Europa (per ampi ragguagli sul tema in generale si rinvia per tutti al recente lavoro di G. Caggiano, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, 2020; in termini più sintetici si veda A. Di Pascale, *Il nuovo Patto per l'immigrazione e asilo: scontentare tutti per accontentare tutti* in Eurojus.it, 2020). Il documento fa seguito alla relazione pubblicata lo scorso anno "Integration of young refugees in the EU: good practices and challenges" in cui sono state presentate in modo comparato le sfide e le buone prassi adottate in sei Stati membri dell'UE – segnatamente Austria, Francia, Germania, Grecia e Italia – a favore giovani rifugiati fuggiti alla guerra e al rischio di persecuzione.

Il report in commento, datato fine ottobre 2020 – basato su interviste a 163 rifugiati di età compresa tra i 16 e 24 anni e a 423 operatori del settore –, fornisce, invece, dati puntuali sulle azioni intraprese nei sei Paesi su indicati, con specifico riferimento alla durata delle procedure di asilo, al ricongiungimento familiare, al sistema di accoglienza, al sistema di assistenza sociale, alla assistenza psicologica e psichiatrica, all'inserimento nel mondo del lavoro e alla istruzione e al rischio di reclutamento in attività criminali.

Pur individuando alcune buone prassi, la relazione esorta l'Italia e altri Stati membri ad apprendere gli uni dagli altri per offrire a questi giovani, definiti "una generazione perduta", un'adeguata opportunità nella vita. In generale, alla luce delle dichiarazioni raccolte, la FRA ha invitato tutti gli Stati membri ad accelerare le procedure di asilo e di richiesta di un permesso di soggiorno (che in media sono completate nell'arco di due anni), sottolineando la necessità di mettere in campo maggiori risorse umane e finanziarie per evadere tempestivamente le domande di accoglimento. L'espletamento in tempi più rapidi delle richieste di asilo e di protezione

internazionale, oltre ad evitare un logorante e perdurante stato di incertezza, permetterebbe ai giovani beneficiari di cominciare quanto prima il processo di integrazione nel Paese di accoglienza.

Con particolare riguardo al ricongiungimento familiare (v. R. Palladino, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, Bari, 2012), in considerazione del fatto che i familiari del cittadino straniero residente in un Paese dell'UE affrontano viaggi costosi e pericolosi per raggiungere l'autorità diplomatico-consolare competente per il Paese di provenienza al momento della richiesta, il monito è di snellire il più possibile la burocrazia in modo da rendere la procedura di riunificazione dei nuclei parentali più immediata e finanziariamente accessibile.

Dalle indagini svolte è emerso che ancora troppo spesso durante la procedura di ammissione o di protezione internazionale i giovani migranti vivono per strada: stante la perdurante inidoneità del sistema di accoglienza, l'invito rivolto agli Stati è di fornire un alloggio adeguato a coloro che giungono in Europa e di facilitare l'accesso all'istruzione e all'occupazione anche a seguito di un trasferimento di alloggio.

Inoltre, nel segno di una reale integrazione, la FRA raccomanda che i minori possano accedere immediatamente al sistema scolastico obbligatorio e, parimenti, che quelli più grandi possano avere l'immediato accesso alla formazione professionale e all'occupazione (soprattutto per arginare derive criminali).

Non meno importante è il sostegno psicologico per i migranti, tutti provati da eventi di natura traumatica connessi con la storia di fuga, di separazione forzata dalle figure significative e con il processo di ricollocazione in Europa: l'Agenzia europea invita i sei Paesi migliorare l'assistenza psichiatrica identificando in modo rapido ed efficiente i soggetti con problemi di tipo clinico, facendoli esaminare dal personale competente, nonché fornendo una formazione adeguata agli operatori in prima linea.

2. Con specifico riferimento al nostro Paese i dati rappresentativi della situazione nel Nord-Centro e Sud Italia sono stati raccolti nelle città di Milano, Roma e Reggio Calabria (per un commento facilmente reperibile sulla Legge Zampa

si veda A. Di Pascale, M. D'Odorico, *Tutela e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: le iniziative dell'Unione europea e la nuova normativa italiana*, in Eurojus.it, 2017).

In termini positivi, rispetto agli altri 5 Stati, sono state valutate esperienze di accoglienza decentrata e in rete, realizzate inizialmente attraverso lo SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati istituito con la legge n.189/2002) e dal 2018 per tramite del SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati, istituito con il D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in Legge 1 dicembre 2018, n. 132). Invero, occorre precisare che i dati per la rilevazione da ultimo pubblicata risultano già superati sul punto dal decreto sicurezza-ter del 5 ottobre 2020 secondo cui il SIPROIMI diventa SAI (Sistema di Accoglienza e Integrazione) ed è reso accessibile anche ai richiedenti asilo.

Rispetto ai singoli parametri di indagine l'Agenzia ha documentato la lunghezza della procedura di asilo in oltre i 10 - 12 mesi. In termini costruttivi, si dà conto anche di iniziative positive intraprese per tutelare i soggetti più vulnerabili, quali ad esempio a Roma la immediata identificazione e registrazione dei minori stranieri non accompagnati (MSNA), l'accesso all'assistenza sanitaria specializzata e ai servizi sociali che offrono percorsi di supporto personalizzati (tra cui l'assistenza psicologica e attività volte a favorire l'inserimento nel mercato del lavoro); o anche la prassi istituita presso la Questura di Milano di dedicare un giorno alla settimana alle domande di asilo presentate dai minori. Non meno importante è stata l'azione intrapresa a livello comunicativo dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, attraverso la distribuzione gratuita del "kit di benvenuto" contenente delle carte illustrate in cui si intende fornire le basilari informazioni sui diritti dei minori e sulla procedura di asilo.

La procedura di rilascio di un visto per ricongiungimento familiare, che si articola in due fasi gestite da amministrazioni diverse (rispettivamente gli Uffici della Prefettura e la Rappresentanza italiana all'estero), sconta ancora notevoli barriere: da un lato, la difficoltà oggettiva di inoltrare per via telematica i moduli di istanza di Nulla Osta e, dall'altro,

* Il presente studio è stato condotto nell'ambito del PRIN 2017 "International Migrations, State, Sovereignty and Human Rights: Open Legal Issues", Responsabile nazionale Prof.ssa Angela Di Stasi (prot. 20174EH2MR)

la complessità di fornire la documentazione richiesta in modo completo (la certificazione attestante il rapporto di parentela, l'atto di matrimonio per il proprio coniuge, l'atto di nascita per i minore e ogni atto di stato civile necessario) debitamente tradotta e legalizzata dall'autorità consolare. In violazione, poi, del principio di parità di trattamento è stato rilevato, in termini negativi, che ai richiedenti il ricongiungimento familiare provenienti da alcuni Paesi, quali ad esempio l'Eritrea e la Somalia, la verifica dei requisiti soggettivi per il rilascio del visto di ingresso comprende anche la prova del DNA. La raccomandazione è, dunque, quella di snellire le procedure per agevolare la fruibilità e velocizzare le tempistiche, migliorare i canali di formazione e informazione per i titolari di protezione internazionale e di ridurre il costo della procedura di ricongiungimento, semplificando la richiesta dei documenti più costosi e/o della traduzione degli stessi.

Circa il sistema di accoglienza italiano i passi compiuti per garantire una sistemazione dignitosa sono stati positivamente rilevati (in argomento si rinvia da ultimo a G. Cellamare, *Minori nei centri di accoglienza, nel comminare sanzioni punto di riferimento resta il tenore di vita dignitoso*, in Guida al diritto. Il Sole 24 ore 2019 – n. 2, pp. 96-98). Sebbene persistano delle criticità legate alla diffidenza di affittare appartamenti privati a stranieri ed alla promiscuità della convivenza nei centri di prima accoglienza tra i minori e gli adulti, si segnalano delle buone prassi messe in atto a Reggio Calabria e a Roma per individuare gli alloggi o dei centri collettivi di piccole (15 persone circa), medie (fino a 30 persone) o grandi (più di 30 persone) dimensioni ad un prezzo di affitto agevolato in convenzione con il Comune e l'attivazione di strutture di accoglienza temporanee esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati.

Si registra un dato negativo rispetto all'accesso e alla fruibilità dei servizi sociali e socio-sanitari, diritti sconosciuti ai più, anche per via della scarsa informazione dei mediatori culturali su tali tematiche. Per questo motivo la FRA raccomanda agli Stati membri di rimuovere gli ostacoli che impediscono l'accesso a tali benefici, per esempio attraverso informazioni divulgate in modo chiaro e semplice, e di procedere nel più breve tempo possibile alla nomina di tutori volontari per garantire almeno ai MSNA di poter ricevere le cure mediche e socio assistenziali necessarie previste per legge.

È un dato oggettivo che il disagio causato dai ritardi nelle procedure di asilo e i frequenti trasferimenti a nuovi centri di accoglienza influiscono negativamente sulla salute mentale dei migranti, soprattutto se minorenni. Sul fronte del sostegno psicologico e psico-sociale il nostro Paese ha messo in campo progetti ritenuti meritevoli di essere portati come esempio anche negli altri Stati. E se a Roma l'Azienda Sanitaria Locale riesce a garantire un'assistenza individuale, non meno efficace è l'opera svolta dalle associazioni competenti che hanno progressivamente creato una rete di cooperazione su tutto il territorio nazionale, istituzionalizzando lo scambio di esperienze nel settore. Fondamentale è stata valutata l'attività di informazione del Consiglio Italiano per i Rifugiati.

Un tema particolarmente sensibile è quello della istruzione scolastica, volano della effettiva integrazione delle giovani generazioni: sebbene l'art. 14 co. 3 della L. 47/2017 (in conformità all'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva europea n. 2013/33) garantisca l'accesso ai percorsi per l'assolvimento dell'obbligo scolastico per tutti minori stranieri presenti sul territorio italiano, i dati raccolti dall'Agenzia europea denunciano la difficoltà di inserire i ragazzi migranti nel contesto scolastico adeguato alla loro età per via delle difficoltà linguistiche. A differenza delle esperienze maturare in Paesi come l'Austria e la Francia, dove sono stati attivati dei corsi di lingua per i ragazzi tra i 15 e 21 anni, in Italia l'assenza di "classi preparatorie" nelle scuole comporta che i minori stranieri siano iscritti in classi inferiori a quelle in cui essi dovrebbero essere assegnati per età e che, di conseguenza, si debbano affrontare con compagni più piccoli. Oltre al disagio psicologico dovuto al divario fra l'età (situazione che nella maggior parte dei casi in fase adolescenziale induce all'abbandono scolastico), si assiste anche al paradosso che gli studenti stranieri più meritevoli che dimostrino un buon recupero sul piano degli apprendimenti non possano transitare ad una classe superiore,

più congruente con la loro preparazione. Particolarmente delicata è la situazione dei ragazzi con età superiore ai 15 anni (e quindi non più soggetti alla scuola dell'obbligo): l'impossibilità di inserirli nelle scuole secondarie, per evidenti limiti di età, ha comportato che fossero indirizzati presso i CPIA (Centri provinciali per l'istruzione degli adulti) il cui accesso dipende molto dalla struttura abitativa in cui vive il minore. Parimenti poco adatte alla crescita culturale e alla socializzazione sono le esperienze che vedono alcuni MSNA frequentare programmi educativi nei centri di accoglienza (e non nelle scuole ordinarie). Infine, con riguardo all'istruzione post-secondaria, in assenza di misure di assistenza sociale, risulta un alto tasso di abbandono scolastico a causa della necessità di sostentarsi. I problemi rilevati potrebbero forse essere ovviati tramite il maggiore coinvolgimento e sostegno dei tutori nelle scelte educative dei MSNA o prevedendo che la loro iscrizione alle scuole primarie di primo e secondo grado sia poi completata da attività ricreative con coetanei italiani per favorire l'integrazione. In ogni caso si rimarca che la scolarizzazione nei centri di accoglienza dovrebbe essere solo una misura di emergenza temporanea. Per i ragazzi più grandi si dovrebbe prevedere la possibilità di combinare un'esperienza lavorativa retribuita con l'istruzione secondaria superiore. Invero, le azioni intraprese a livello nazionale sono state a sostegno della scuola (ad es. Progetto FAMI "Piano pluriennale di formazione per dirigenti e docenti di scuole ad alta incidenza di alunni stranieri") più che dei migranti direttamente.

I risultati della FRA mostrano che esistono barriere all'accesso alla formazione professionale e al mercato del lavoro a causa dei ritardi nella procedura di asilo: ancora poco efficiente risulta la procedura per il riconoscimento dei titoli e delle qualifiche conseguiti all'estero ed ottenere i certificati originali dal Paese di origine è spesso troppo arduo. Non mancano, tuttavia, iniziative tese a superare gli ostacoli pratici all'accesso alla formazione professionale quali ad esempio l'attività svolta dal CIMEA (*Centro di Informazione sulla Mobilità e le Equivalenze accademiche*) e dal Servizio per l'Impiego del Comune di Milano (che prevede attività di intermediazione tra candidati e aziende) o progetti ad hoc (come il progetto pilota, gestito dal Governo, "INSIDE" che ha promosso oltre 600 tirocini per beneficiari di protezione internazionale nel sistema SPRAR/SIPRIOIMI).

La mancanza di adeguate opportunità di istruzione e lavoro, le condizioni precarie di vita e la distanza geografica di alcuni centri di accoglienza sono tra i fattori che aumentano la vulnerabilità rispetto alla criminalità, ultimo tema di rilevazione della relazione del 2020. Il coinvolgimento dei giovani migranti da parte di organizzazioni criminali nel giro delle economie illegali (dallo sfruttamento attraverso la prostituzione minorile, al lavoro forzato, dall'accattonaggio, allo spaccio di stupefacenti) è un dato in continua crescita e di difficile repressione per via della reticenza a denunciare. Risultano avviati in Italia dei programmi specifici di formazione per agenti di polizia locale e per il personale dei centri di prima accoglienza, nonché una collaborazione stabile tra la polizia e il servizio di protezione dei minori (v. *amplius* M. Giangreco, *Il traffico di minori stranieri non accompagnati (MSNA) e il sistema di accoglienza dopo la l. 4 aprile 2017, n. 47*, in *Casazione Penale*, 2019, p. 3094). Tuttavia la raccomandazione è di adottare misure efficaci per dare concreta attuazione alla direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

3. Il fenomeno migratorio che l'UE e, soprattutto, il nostro Paese si trova a dover fronteggiare è ormai passato da una dimensione emergenziale ad una realtà strutturale: al continuo monitoraggio esercitato in sede europea fa eco l'impegno profuso dal nostro Parlamento. Prova ne è il fatto che, con specifico riferimento ai MSNA, le rilevazioni europee più recenti risalgono allo scorso maggio (*Relocating unaccompanied children: applying good practices to future schemes*), mentre si dà conto delle significative modifiche al complesso della normativa vigente nel documento della Camera di Deputati – Centro Studi Giuridici – XVIII legislatura del 2 novembre 2020. Entrambi i documenti sono reperibili on line.

Il virus della **DISINFORMAZIONE** online nell'UE

di **MICAELA LASTILLA***

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

La disinformazione è “un’informazione rivelatasi falsa o fuorviante concepita, presentata e diffusa a scopo di lucro o per ingannare intenzionalmente il pubblico, e che può arrecare un pregiudizio pubblico” (cfr. comunicazione della Commissione, COM(2018)236 final, del 26 aprile 2018, *Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo*, par. 2.1.). Quando la disinformazione si esprime nello spazio virtuale, ha la peculiarità di poter essere diffusa su vasta scala e con una rapidità senza precedenti; in tal senso, le nuove tecnologie possono diventare una cassa di risonanza per le campagne di disinformazione (JOIN(2018)236 final, del 5 dicembre 2018, par. 1).

Un elevato grado di *information disorder*

della Sanità ha definito “infodemia”, alludendo alla sovrabbondanza d’informazioni, alcune accurate e altre no, che “rendono complicato per le persone trovare fonti affidabili quando ne hanno bisogno” (relazione “*Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report-13*”, 2 febbraio 2020, *online*).

Sebbene una delle sfaccettature della disinformazione sia quella commerciale, sussistono molti altri aspetti nei quali essa può declinarsi, tutti di pari pericolosità per la nostra società.

Narrazioni false sulla risposta dell’UE all’emergenza pandemica, spesso derivanti da ingerenze di potenze straniere, minano la credibilità dell’Unione sulla scena globale e sminuiscono i benefici che l’UE apporta ai cittadini europei,

evidenzia la Commissione europea nella recente relazione sullo Stato di diritto, (COM(2020)580 final, del 30 settembre 2020) nella quale mette in luce le implicazioni che l’operato dei media può avere sull’esercizio del controllo democratico durante le emergenze (cfr. M. Carta, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020). Peraltro, nello spazio digitale, la distinzione tra giornalisti professionisti e semplici commentatori di notizie autoprodotte sembra sfumarsi, rendendo ancora più problematica la rimozione di contenuti fuorvianti o non rispondenti al vero: oggetto del bilanciamento in gioco è la libertà d’espressione, diritto fondamentale contenuto nell’art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE (cfr.

M. Castellaneta, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, Bari, 2012; R. Mastroianni, *Libertà di espressione e di informazione*, in R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Milano, 2017, p. 217 ss.; cfr. G. Pitruzzella, O. Pollicino, *Disinformation and Hate Speech: A European Constitutional Perspective*, Milano, 2020).

A fronte di tale quadro complesso e nell’intensificarsi della disinformazione,

in particolare *online*, l’UE ha rilanciato i propri sforzi per un contrasto più incisivo al fenomeno.

Infatti, nel solco tracciato dal Piano d’azione contro la disinformazione, adottato il 5 dicembre 2018, (JOIN(2018)36 final), la Commissione europea e l’Alto rappresentante hanno prospettato un ventaglio di azioni rafforzate nella nuova comunicazione congiunta, dal titolo “*Contrastare la disinformazione sulla Covid-19 – Guardare ai fatti*”, JOIN(2020)8 final, del 10 giugno 2020



der nell’Unione europea è comprovato dal fatto che - per citare i dati di uno dei tanti sondaggi condotti sul tema - nel 2019 il 71% dei cittadini europei si è imbattuto in notizie false *online* più volte nel corso di un solo mese (*Special Eurobarometer 503, Report, Attitudes towards the impact of digitalisation on daily lives*, dicembre 2019, p. 45).

In un ambiente informativo, dunque, già compromesso, la pandemia del Covid-19 è dilagata accompagnandosi a un fenomeno che l’Organizzazione Mon-

ificando la capacità delle persone di assumere decisioni informate nell’ambito dei processi democratici (Report speciale del Servizio europeo per l’azione esterna, del 19 marzo 2020, *Disinformazione sul Coronavirus-breve valutazione dell’ambiente informativo, e successivi aggiornamenti, online*).

In tal senso la disinformazione, compromettendo la fiducia dei cittadini nelle autorità pubbliche, può pregiudicare uno dei valori fondanti dell’UE di cui all’art. 2 TUE, lo Stato di diritto, come



(in seguito: “la comunicazione”).

Tra queste azioni rilevanti, in primo luogo, il miglioramento della trasparenza delle piattaforme *online* riguardo alla disinformazione (par. 5), il rafforzamento del loro ruolo durante la crisi (par. 5.1), il sostegno ai verificatori di fatti e ai ricercatori (par. 5.2).

Per la realizzazione delle prime due azioni citate è di centrale importanza il codice di buone pratiche sulla disinformazione, del 20 settembre 2018. Si tratta di uno strumento di autoregolamentazione adottato alla luce della comunicazione, Contrastare la disinformazione *online*: un approccio europeo, nonché della relazione del gruppo di esperti ad alto livello sulle *fake news* e la disinformazione *online* del 12 marzo 2018; nel sottoscrivere, le piattaforme *online* “riconoscono il loro ruolo nel contribuire a trovare soluzioni alle sfide poste dalla disinformazione” e accolgono una serie di impegni per contrastare l’uso manipolativo delle loro infrastrutture (cfr. M. Monti, *La disinformazione online, la crisi del rapporto pubblico-esperti e il rischio della privatizzazione nella censura nelle azioni dell’Unione europea*, in *federalismi.it*, 24 aprile 2020, *online*). Tali impegni, contenuti nella sezione II del codice, si traducono: in un maggior controllo sulle inserzioni pubblicitarie, con possibile restrizione dei servizi pubblicitari; nel garantire la trasparenza dei messaggi pubblicitari di natura politica; nel garantire l’integrità dei servizi, provvedendo, ad esempio, alla chiusura di profili falsi creati *ad hoc* per condurre campagne di disinformazione; nel responsabilizzare i consumatori, aiutandoli a prendere decisioni informate quando si imbattono in notizie *online* probabilmente false e contribuendo all’alfabetizzazione mediatica digitale; infine, nel responsabilizzare la comunità dei ricercatori.

Gli impegni sono oggetto di autovalutazioni annuali e di relazioni mensili, nelle quali i firmatari - tra i quali, attualmente, Google, Facebook, Mozilla, Microsoft, Twitter e TikTok, nonché associazioni di categoria dell’industria pubblicitaria e degli inserzionisti - riferiscono sulle azioni concretamente poste in essere.

Nella comunicazione congiunta, Commissione e Alto Rappresentante accolgono la richiesta formulata dal Consiglio europeo nell’Agenda strategica 2019-2024 (conclusioni del Consiglio europeo, del 20 giugno 2019, EUCO 9/19, punti 6 e 7), e prospettano un programma di monitoraggio e valutazione dell’impatto delle azioni messe in campo dai firmatari del codice, da condurre con l’aiuto del gruppo di regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (JOIN(2020)8 final, par.5.1). Il bilancio sull’applicazione del codice, effettuato a più di un anno dalla sua entrata in vigore e in piena emergenza pandemica, assume il valore di un “banco di prova” per verificare la tenuta di questo strumento in un momento tanto delicato per le nostre democrazie.

In base alla valutazione della Commissione europea, il codice ha fornito un quadro per un dialogo strutturato tra Commissione europea e industrie interessate, garantendo una maggiore trasparenza delle politiche delle piattaforme contro la disinformazione nell’UE; peraltro, sono registrabili maggiori sforzi profusi dalle piattaforme nel contrastare la disinformazione *online* nei mesi nei quali la pandemia si è acuita maggiormente, rispetto al primo anno di implementazione del codice (comunicazione della Commissione del 10 settembre 2020, *Assessment of the Code of Practice on Disinformation-Achievements and areas of further improvement*, SWD(2020)180 final, par. 3.1). Tuttavia, emergono anche alcuni limiti applicativi, riconducibili soprattutto alla natura di autoregolamentazione del codice (SWD(2020)180 final, par.3.2), che andrebbe non solo rinforzato, ma anche utilizzato in modo complementare rispetto alle altre azioni illustrate nella comunicazione.

Tra queste, ad esempio, figura quella di fornire un maggior sostegno ai verificatori di fatti e ai ricercatori, anche tramite l’Osservatorio europeo dei media digitali, istituito il 1° giugno 2020 a Firenze presso l’Istituto universitario europeo. A tale proposito, la Commissione europea e l’Alto Rappresentante propongono un ampliamento delle funzioni svolte dall’Osservatorio, che mira a promuovere la creazione di una comunità di verificatori di fatti e ricercatori accademici, che collaborino all’identificazione e alla denuncia di casi di disinformazione (JOIN(2020)8 final, par.5.2).

Quanto al prospettato potenziamento della capacità di comunicazione strategica dell’UE (JOIN(2020)8 final, par. 2), occorre sottolineare che la Commissione europea ha inaugurato, nel marzo scorso, una pagina web contenente un elenco di fatti verificabili dagli utenti al fine di confutare narrazioni distorte relative alla pandemia e alla risposta fornita dall’Unione europea alla crisi; inoltre, va menzionato il progetto del Servizio europeo per l’azione esterna (SEAE) “EUvsDisinfo”, che punta a rendere i cittadini europei più consapevoli delle operazioni di disinformazione, in particolare di quelle pilotate da Mosca. Ulteriore azione prevista consiste nel migliorare la cooperazione tra Stati dell’UE; a tal fine, come osservano Commissione europea e Alto Rappresentante, sarebbe auspicabile un maggior uso, da parte degli Stati membri, del sistema di allarme rapido, che costituisce il secondo dei quattro pilastri del piano d’azione contro la disinformazione; inoltre, sulla scorta dell’esperienza della rete di cooperazione europea in materia elettorale, si potrebbe agevolare lo scambio di migliori pratiche anche su specifici aspetti della disinformazione (JOIN(2020)8 final par. 3). Tutte le azioni previste nella comunicazione JOIN(2020)8 final sopra delineate getteranno le basi per due iniziative complementari: il piano d’azione per la democrazia europea, adottato dalla Commissione lo scorso 3 dicembre (COM(2020)790 final) e il nuovo pacchetto normativo sui servizi digitali, il *Digital Service Act-DSA*, presentato lo scorso 15 dicembre, (COM(2020)825 final).

La prima iniziativa esplicita il nesso tra democrazia e disinformazione, sotteso anche alla recente istituzione della commissione speciale del Parlamento europeo sulle “Ingenze straniere in tutti i processi democratici dell’UE, inclusa la disinformazione” (doc. B9-0190/2020), e contempla un ulteriore rafforzamento degli strumenti esistenti per contrastare il fenomeno, nonché la revisione, nella primavera 2021, del codice di buone pratiche, per una maggiore responsabilizzazione delle piattaforme *online* e un monitoraggio più incisivo dei risultati (COM(2020)790 final, par. 4).

Inoltre, entrambe le iniziative figurano tra le azioni-chiave incluse nell’obiettivo strategico denominato “Una società aperta, democratica e sostenibile”, e sono atte a realizzare “Un’Europa pronta per l’era digitale”, che rappresenta una delle priorità dell’Unione europea, come specificato nella comunicazione della Commissione, del 19 febbraio 2020, *Plasmare il futuro digitale dell’Europa*, COM(2020)67final (cfr. C. Alvisi, *Dati personali e diritti dei consumatori*, in V. Cuffaro, R. D’Orazio, Vincenzo Ricciuto (a cura di), *I dati personali nel diritto europeo*, Torino, 2019, p. 669 ss.).

Dunque, l’orizzonte al quale guardare per un maggior contrasto alla disinformazione *online* sembra essere quello dell’approfondimento del mercato interno dei servizi digitali, dell’aumento delle responsabilità delle piattaforme *online* e dei prestatori di servizi di informazione, e del rafforzamento della sorveglianza sulle politiche dei contenuti delle piattaforme nell’UE (COM(2020)67final, par.2, C).

Due recenti relazioni d’iniziativa legislativa del Parlamento europeo *ex art. 225 TFUE* si inseriscono nella medesima prospettiva. Infatti, gli eurodeputati chiedono che la Commissione europea, con il *Digital Service Act*, proponga una regolamentazione più stringente delle piattaforme *online*, norme più aggiornate e severe sui servizi digitali e obblighi di maggiore trasparenza per le piattaforme (risoluzione del Parlamento europeo, 20 ottobre 2020, A9-0177/2020, e risoluzione del Parlamento europeo, 20 ottobre 2020, A9-0181/2020).

In conclusione, si tratta di misure necessarie da includere in un’azione dell’UE più coordinata, che induca le piattaforme *online* ad assumere impegni di collaborazione e responsabilità ancor maggiori. Tale scenario è in linea con una duplice tendenza emersa sulla scena internazionale (in tal senso, cfr. G. M. Ruotolo, *A little Hate, Worldwide! Di libertà d’opinione e discorsi politici d’odio on-line nel diritto internazionale ed europeo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Bologna, 2020 fasc. 2, pp. 549-582) e in base alla quale da un lato vengono posti limiti “rinforzati” alla libertà di espressione *online* - soprattutto quando l’esercizio di tale diritto si traduce nella diffusione di informazioni distorte da parte di soggetti impegnati in politica - dall’altro si delinea un’importanza crescente degli operatori privati nel bilanciare i diritti fondamentali in gioco.

L'Italia condannata per le POLVERI SOTTILI

di NICOLA RUCCIA*

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

Il 10 novembre 2020 la Corte di giustizia, con la sentenza nella causa C-644/18, *Commissione c. Italia*, ha condannato il nostro Paese per la violazione di due degli obblighi imposti dalla direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (c.d. direttiva "qualità dell'aria") adottata ai sensi dell'art. 175 TCE (ora art. 192 TFUE) che costituisce la base giuridica dell'intervento dell'Unione in materia ambientale (v. F. Rolando, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020, p. 67 ss.). Siffatta direttiva, peraltro, nel corso della fase precontenziosa della causa, è stata modificata dalla Direttiva (UE) 2015/1480 della Commissione, del 28 agosto 2015 senza però che si producessero degli emendamenti alle disposizioni originarie oggetto di giudizio. La suddetta sentenza è l'ultima, in ordine cronologico, di una serie relativa a ricorsi per inadempimento della medesima direttiva – tra cui si annoverano, a mero titolo esemplificativo, le cause C-488/2015, *Commissione c. Bulgaria*, C-636/18, *Commissione c. Francia* e C-638/18, *Commissione c. Romania* – che rappresentano un segnale evidente dell'attenzione dell'esecutivo UE per la tematica in questione.

Nel caso di specie, i Giudici di Lussemburgo hanno accertato il superamento, in misura sistematica e continuativa, in determinate aree territoriali, dei valori limite – giornaliero e annuale – applicabili alle concentrazioni delle particelle PM10 (c.d. "polveri sottili"), nonché la mancata esecuzione di misure appropriate ed efficaci affinché il periodo di superamento dei suddetti valori limite fosse il più breve possibile.

L'interesse per la questione riviene dalla pericolosità delle particelle PM10, acronimo di *Particulate Matter* $\leq 10 \mu\text{m}$, ossia materiale particolato con dimensione inferiore o uguale a 10 micrometri, che l'International Agency for Research on Cancer ha inserito in classe 1 (cancerogeno certo per l'uomo). Il PM10, introdotto nell'organismo attraverso la respirazione, promuove la cancerogenesi in diversi organi – soprattutto, ma non solo, polmone – in maniera propor-

zionale alla concentrazione atmosferica, alla durata dell'esposizione, all'esposizione concomitante ad altri inquinanti – compresi quelli gassosi presenti nella stessa aria – e secondo le diverse vulnerabilità individuali, con incremento del rischio sanitario in qualunque fascia di età a partire dalla vita embrionale.

Oltre al cancro, l'esposizione a PM10 è responsabile di numerose conseguenze sanitarie di tipo non-oncologico – soprattutto malattie cardiovascolari, respiratorie, metaboliche, neuro-degenerative, alterazioni della gravidanza e del neurosviluppo infantile – e non è ancora nota una soglia di concentrazione atmosferica al di sotto della quale l'esposizione a questa forma di inquinamento possa essere considerata innocua con certezza. Benché parte della sua origine sia naturale – eruzioni vulcaniche, combustione del legno durante gli incendi – la sua concentrazione nell'aria è determinata, in massima parte, da processi di combustione di origine antropogenica – soprattutto combustibili fossili e biomasse – e denota, nel sistema economico dell'Unione, l'ancora fortissima dipendenza dalle fonti energetiche non rinnovabili.

Con riferimento alla prima violazione (il superamento dei valori limite, giornaliero e annuale), è interessante notare come essa sia stata accertata sulla base dei dati relativi alla qualità dell'aria presentati dall'Italia stessa. In altri termini, non è stata contestata la veridicità dei dati forniti, ma la loro consistenza rispetto ai parametri fissati dal legislatore UE. Secondo la Corte di giustizia i suddetti valori limite sono stati superati frequentemente e, quindi, in maniera continuativa e sistematica, a nulla rilevando la tendenza parziale al ribasso asserita in sede difensiva sulla base dei dati forniti. Ciò non comporta, infatti, che il nostro Paese si sia conformato ai parametri imposti dalla direttiva qualità dell'aria.

Non è stato neanche accolto l'argomento secondo cui il superamento dei valori limite fissati per le polveri sottili non possa essere imputato esclusivamente all'Italia. Questo argomento è fondato su due specifiche ragioni. La prima è che la diversità delle fonti d'inquinamento dell'aria – talune sarebbero na-

turali e altre determinate dalle politiche dell'Unione, in particolare in materia di trasporti, di energia e di agricoltura – abbia ridotto la possibilità di intervenire sulle fonti medesime e di rispettare i valori limite *de quo*. La seconda è che le aree territoriali in cui il superamento in questione ha avuto luogo presentano particolarità topografiche e climatiche alquanto sfavorevoli alla dispersione delle sostanze inquinanti.

Secondo la Corte di giustizia, siffatte particolarità non sono tali da esonerare uno Stato membro dalla responsabilità del superamento dei valori limite fissati per le polveri sottili. Esse, piuttosto, costituiscono un fattore da prendere in considerazione nel contesto dei piani per la qualità dell'aria che lo stesso Stato membro deve, ai sensi della direttiva in questione, elaborare per tali zone o agglomerati al fine di raggiungere il valore limite nell'ipotesi in cui quest'ultimo sia superato. Qualora il superamento sia stato accertato, come nel caso di specie, e in mancanza di un'eventuale prova in merito all'esistenza di circostanze eccezionali le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante l'uso della massima diligenza, è irrilevante che l'inadempimento risulti dalla volontà dello Stato membro al quale è addebitabile, piuttosto che dalla sua negligenza, o da difficoltà tecniche e/o strutturali cui quest'ultimo avrebbe dovuto far fronte. Il legislatore dell'Unione, infatti, ha fissato i valori limite allo scopo di proteggere la salute umana e l'ambiente, tenendo in considerazione la circostanza che gli inquinanti atmosferici sono prodotti da molteplici fonti e attività e che le diverse politiche, sia interne che dell'Unione, possano incidere a tal proposito (V. P. Fois, *Il Diritto ambientale dell'Unione europea*, in G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, 3° ed, Torino, 2017, p. 61 ss., p. 90).

Per quanto riguarda l'estensione delle aree su cui il superamento dei valori limite è stato verificato, non rileva che esse costituiscano soltanto il 17% del territorio nazionale, in cui rientrano tutti gli agglomerati maggiormente industrializzati e popolati d'Italia. Trattasi, nella fattispecie, della quasi totalità



delle regioni Lombardia, Piemonte e Veneto, di una porzione consistente dell'Emilia Romagna, della zona industriale della Puglia oltre che degli agglomerati di Roma, Napoli, Caserta, Benevento, Palermo e delle provincie di Prato, Pistoia e Terni. La motivazione fornita a tal proposito dalla Corte di giustizia, naturalmente, ha carattere esclusivamente giuridico. Essa, infatti, afferma che il superamento dei valori limite fissati per le polveri sottili, anche in una sola area, è di per sé sufficiente a dimostrare la violazione della direttiva in oggetto. La medesima violazione, peraltro, è accertata a livello di zone e/o agglomerati, dovendosi analizzare il superamento dei valori limite per ciascuno di essi sulla base delle rilevazioni effettuate da ogni stazione di rilevamento. In altri termini, la norma non prevede una soglia *de minimis* per quanto riguarda il numero di zone nelle quali può essere constatato un superamento o il numero di stazioni di rilevamento di una determinata zona per le quali sono registrati dei superamenti. In definitiva, ignorare tale circostanza significherebbe violare gli obiettivi perseguiti dalla direttiva qualità dell'aria e, segnatamente, quello della protezione della salute umana e dell'ambiente nel suo complesso (v. G. D'Andrea, *La tutela della qualità dell'aria*, in R. Giuffrida, F. Amabili (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, p. 207 ss., p. 217).

Con riferimento al secondo inadempimento (la mancata esecuzione delle misure necessarie al rapido rientro nei valori limite delle polveri sottili), la Corte di giustizia osserva che, ai sensi della direttiva in questione, qualora il superamento dei valori abbia luogo dopo il termine previsto per il loro raggiungimento, lo Stato membro interessato è tenuto a predisporre un piano per la qualità dell'aria che soddisfi determinati requisiti. Tale piano deve stabilire misure appropriate ed efficaci affinché il suddetto periodo sia il più breve possibile e può inoltre includere misure specifiche volte a tutelare i gruppi più sensibili della popolazione, inclusi i bambini. Esso, inoltre, deve essere comunicato alla Commissione senza indugio e, al massimo, entro due anni dalla fine di quello in cui è stato rilevato il primo superamento.

La direttiva, peraltro, stabilisce un nesso diretto tra il superamento in questione e la predisposizione di piani per la qualità dell'aria che devono essere elaborati, esclusivamente, sulla base dell'equilibrio tra l'obiettivo della riduzione del rischio di inquinamento e i diversi interessi pubblici e privati esistenti. Ne consegue che il superamento dei valori limite non è sufficiente, di per sé, a far ritenere che uno Stato membro sia venuto meno agli obblighi imposti dalla normativa vigente. Tuttavia, anche se gli Stati membri dispongono di un certo margine di manovra per la determinazione delle misure da adottare, queste ultime devono consentire, in ogni caso, che il periodo di superamento dei valori limite sia il più breve possibile. Occorre, quindi, verificare, attraverso un'analisi puntuale, se i piani a tal fine predisposti dallo Stato membro interessato siano conformi alla direttiva qualità dell'aria. Nel caso di specie, la Corte di giustizia ha constatato che l'Italia è venuta meno, in maniera sistematica e continuativa, agli obblighi ad essa incombenti.

Il nostro Paese, infatti, doveva approntarli sin dall'11 giugno 2010, poiché siffatti superamenti erano già stati constatati in tale data se non, addirittura, prima della stessa e nella quasi totalità delle zone e degli agglomerati testé indicati. Inoltre, dai dati forniti alla Commissione europea risulta

che i piani regionali per l'Umbria, il Lazio, la Campania e la Puglia non contenevano indicazioni sui termini previsti per il raggiungimento degli obiettivi relativi alla qualità dell'aria. Gli altri piani regionali, sebbene li prevedessero, li protraevano per più anni o, talvolta, addirittura per due decenni dopo il termine fissato dalla direttiva qualità dell'aria.

Al riguardo, non rileva l'asserzione dell'Italia secondo la quale i termini che aveva fissato erano pienamente adeguati all'ampiezza delle trasformazioni strutturali necessarie per porre fine ai superamenti dei valori limite fissati per le polveri sottili nell'aria ambiente, ponendo in evidenza, in particolare, le difficoltà implicite alla sfida socioeconomica e finanziaria degli investimenti da realizzare oltre che un forte attaccamento alle tradizioni locali. Dall'esame dei piani regionali di cui sopra, infatti, risulta che le misure destinate a comportare cambiamenti strutturali – alla luce dei fattori principali di inquinamento nelle zone e negli agglomerati caratterizzati dal superamento dei valori limite – sono state previste, nella maggioranza dei casi, solo in aggiornamenti alquanto recenti degli stessi o sono, addirittura, ancora in corso di adozione e di pianificazione. Pertanto, non solo tali misure sono state adottate diversi anni dopo l'entrata in vigore dell'obbligo di prevederne di appropriate – allo scopo di porre fine ai detti superamenti nel più breve periodo possibile – ma esse, spesso, hanno contemplato periodi di realizzazione particolarmente lunghi.

Infine, sebbene le misure contenute nei piani regionali siano, secondo l'Italia, adeguate agli obiettivi perseguiti e denotino una netta tendenza al miglioramento della qualità dell'aria in tutto il territorio nazionale nel corso degli anni recenti, per i Giudici di Lussemburgo sono fondate su numerosi elementi che non riguardano le zone e gli agglomerati in cui, invece, si è registrato il superamento.

La Corte, conclude, quindi, che l'Italia non ha manifestamente adottato in tempo utile le misure necessarie – e né vi ha dato esecuzione – per garantire che il periodo di superamento dei valori limite fissati per le polveri sottili fosse il più breve possibile nelle zone e negli agglomerati in cui ciò si è verificato. Di conseguenza, il suddetto superamento dei valori limite, giornaliero e annuale, è rimasto sistematico e continuativo per diversi anni, segnatamente otto, nonostante l'obbligo incombente di adottare tutte le misure appropriate ed efficaci per conformarsi ai parametri imposti dalla direttiva qualità dell'aria.

In definitiva, la Corte di giustizia, esimentosi dall'analisi di questioni di principio, interviene sul rispetto del diritto sostanziale dell'ambiente ed effettua le sue valutazioni di merito relativizzando le diverse zone in cui il territorio italiano è suddiviso in base al loro rischio, appunto, ambientale. Questo approccio giurisprudenziale "concreto", peraltro, congiuntamente alla Proposta di Decisione che istituisce il Programma d'Azione per l'ambiente 2021-2030, presentato dalla Commissione il 14 ottobre 2020 denota un forte interesse, nelle istituzioni dell'Unione, per le più complesse questioni ecologiche.





La strategia dell'Unione europea per l'UGUAGLIANZA DI GENERE

di **FRANCESCA DI GIANNI***

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

All'indomani della presentazione del programma di lavoro della Commissione europea per il 2020, COM(2020)440 final, in cui sono stati definiti gli interventi necessari per trasformare gli orientamenti politici delineati dalla Presidente Ursula von der Leyen in risultati tangibili, sono state gettate le basi per la transizione verso un'Unione europea più equa, più sana, più verde e più digitale. A tal fine, nei primi cento giorni di lavoro, la Commissione ha presentato alcune strategie utili per la costruzione di un'Unione più ambiziosa, alcune delle quali dirette a fornire un nuovo slancio alla democrazia europea, ribadendo l'impegno dell'Europa alla protezione dei suoi valori.

compiuti dall'UE, infatti, le differenze di genere persistono e una piena parità non è stata ancora raggiunta in nessuno degli Stati membri (*Gender Equality Index 2020: Digitalisation and the Future of Work*, 16 ottobre 2020, reperibile *online* sul sito <https://eige.europa.eu>). Pertanto, nell'anno in cui si celebra il 25° anniversario dell'adozione della "*Beijing Declaration and Platform for Action*" – il Piano d'azione universale per la promozione dell'uguaglianza di genere – è stata presentata una strategia che definisce gli obiettivi politici e le azioni chiave che la Commissione metterà in atto al fine di ridurre il divario ancora esistente tra donne e uomini in tutti i settori.

missione europea in tutte le politiche e in tutti i settori dell'azione sia interna che esterna dell'UE, in linea con quanto previsto dall'art. 10 TFUE secondo cui "nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale", alla luce del principio trasversale dell'intersezionalità tra il genere e le altre cause di discriminazione.

Sulla base di queste premesse, il primo obiettivo che la Commissione ha incluso tra le sue priorità è costituito dalla lotta alla violenza e agli stereotipi di genere. In questo ambito, il quadro di riferimento normativo è rappresentato dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica del 1° agosto 2014 – c.d. "Convenzione di Istanbul" (*Council of Europe Treaty Series – No. 210*) – firmata dall'UE il 13 giugno 2017 (sul punto, si veda A. Pitrone, "Verso l'adesione (limitata) dell'Unione europea alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica", in M. Messina (a cura di), *I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai trattati di Roma*, Napoli, 2017, p. 169 ss.).

In attesa che si concluda la formale adesione dell'Unione alla Convenzione – rispetto alla quale è stata presentata domanda di parere dal Parlamento europeo alla Corte di giustizia UE ai sensi dell'art. 218, par. 11, TFUE (parere 1/2019) – la Commissione intende proporre, da un lato, l'estensione della categoria dei c.d. "eurocrimini" di cui all'art. 83, par. 1, TFUE, per includervi forme specifiche di violenza di genere, laddove non previste; dall'altro, l'adozione di misure preventive supplementari dirette a contrastare pratiche lesive delle donne e delle ragazze, quali molestie sessuali, mutilazioni genitali, aborto e sterilizzazione forzati, che integrano vere e proprie violazioni dei diritti umani fondamentali (al riguardo, si veda in generale V. Zagrebelsky, R. Chenal, L. Tomasi, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2019, II ed).



Nel contesto così delineato, un primo risultato è stato raggiunto con l'elaborazione della "Strategia dell'Unione europea per la parità di genere per il periodo 2020–2025", del 5 marzo 2020, COM(2020)152 final. Si tratta di una strategia che si inserisce nel percorso delineato per la costruzione di una "*Union of Equality*", in cui "donne e uomini, ragazze e ragazzi, in tutta la loro diversità, siano uguali e liberi di perseguire le loro scelte di vita e di esprimere pienamente le loro potenzialità, abbiano pari opportunità di realizzazione personale e possano partecipare e avere, in ugual misura, un ruolo guida nella nostra società europea" (*Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024*). Nonostante i notevoli progressi già

Questo percorso prende le mosse dal rafforzamento del Pilastro europeo dei diritti sociali, del 26 aprile 2017, COM(2017)250 final (il principio 2 del Pilastro riguarda proprio la parità di genere) e passa attraverso la garanzia di uguali opportunità per tutti, nel pieno rispetto dei principi di uguaglianza e di non-discriminazione che rappresentano valori fondanti dell'Unione europea e diritti umani fondamentali (articoli 2 e 3 TUE; articoli 8, 10, 19 e 157 TFUE; articoli 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea). In questa direzione, la prospettiva di genere costituirà la base delle misure atte a contrastare la discriminazione sessuale, la disuguaglianza strutturale e la violenza di genere. Prospettiva che, d'altro canto, sarà integrata dalla Com-

Coerentemente con la necessità di garantire forme di tutela più ampie, oltre a prevedere la creazione di una rete dell'UE per la prevenzione della violenza di genere e domestica e l'elaborazione di una legge sui servizi digitali atta a contrastare le molestie e ogni forma di violenza perpetrata sui social media, la Commissione europea ha presentato la prima "Strategia dell'UE sui diritti delle vittime (2020-2025)", del 24 giugno 2020, COM(2020)258 final, elaborata sulla base della direttiva 2012/29/UE del Parlamento e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI. Prestando particolare attenzione alle esigenze specifiche delle vittime di violenza di genere, con questo strumento l'UE intende prevenire e contrastare i reati motivati dall'odio, garantire l'accesso alle informazioni e alla giustizia da parte delle vittime e favorire una migliore applicazione delle norme europee in materia. Ciò anche alla luce della recente relazione della Commissione sull'attuazione della citata direttiva 2012/29/UE, COM(2020)188 final, e della relazione relativa all'attuazione della direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 sull'ordine di protezione europeo, COM(2020) 187 final, entrambe dell'11 maggio 2020, le quali hanno evidenziato la necessità di uno sforzo ulteriore per favorire un effettivo recepimento da parte degli Stati membri della normativa UE in materia di diritti delle vittime, nonché un'adeguata applicazione delle stesse negli ordinamenti nazionali.

Le problematiche inerenti alla parità di genere si riflettono, inoltre, su alcuni aspetti del sistema economico e occupazionale. Di fatto, nonostante un lieve aumento del tasso di occupazione femminile e della presenza delle donne nel mercato del lavoro nell'UE, un profondo divario continua a permanere tra l'altro nella partecipazione ai diversi settori economici, nei sistemi retributivi e pensionistici, nonché a livello decisionale e politico.

Sotto il profilo della partecipazione ai settori economici, tenendo conto di quanto stabilito dall'art. 153, par. 1, lett. i) TFUE – che forma la base dell'azione di sostegno e completamento dell'UE nell'ambito delle pari opportunità e della parità di trattamento in materia di occupazione e impiego – l'attività della Commissione sarà diretta a sostenere l'imprenditoria femminile e una maggiore partecipazione delle donne in settori specifici, a partire da quello dell'innovazione, attraverso apposite misure (tra cui si segnala il progetto pilota "Enhanced European Innovation Council" per la promozione di imprese innovative guidate da donne); a supportare l'attuazione della "Dichiarazione ministeriale sull'impegno delle donne nel digitale" (sottoscritta da 27 Stati membri e dalla Norvegia il 9 aprile 2019), alla luce della transizione digitale dell'economia e del mercato del lavoro; nonché a elaborare una raccomandazione in materia di istruzione e formazione professionale in grado di contrastare lo squilibrio di genere caratterizzante alcuni settori professionali.

Sul versante della parità retributiva – espressamente contemplata dagli articoli 157 TFUE, 23, par. 3 della Dichiarazione universale dei diritti umani, nonché dai Principi 2, 3 e 6 del Pilastro Sociale Europeo – invece, la Commissione intende proporre misure vincolanti al fine di eliminare il divario esistente tra uomini e donne – oggi, intorno al 14,1% (dati Eurostat) – e di garantire una maggiore trasparenza sui livelli salariali entro la fine dell'anno in corso. Nel senso indicato, va letta la recente proposta della Commissione, del 28 ottobre 2020, COM(2020)682 final, per l'adozione di una direttiva finalizzata a garantire un salario minimo adeguato a tutti i lavoratori nell'Unione europea che, per quanto qui interessa, non solo favorirebbe la conduzione di una vita dignitosa ma contribuirebbe anche a ridurre la povertà lavorativa e a colmare sia il divario retributivo di genere sia il conseguente divario pensionistico.

Infine, in considerazione del ruolo fondamentale riconosciuto all'occupazione dei ruoli dirigenziali da parte delle donne, appare indispensabile la definizione di un sistema di *leadership* più inclusivo ed eterogeneo, che garantisca pari opportunità di partecipazione. La Commissione intende svolgere, in quest'ottica, un intenso lavoro per accrescere la percentuale di donne presenti nei ruoli dirigenziali, a partire da quelli nel-

le istituzioni, organi ed agenzie dell'Unione europea, nonché nei settori dell'istruzione e della formazione e in quegli ambiti professionali caratterizzati, ancora oggi, da una profonda segregazione di genere. In secondo luogo, l'estensione della partecipazione delle donne all'interno del mercato del lavoro sarà sostenuta anche attraverso l'integrazione della prospettiva di genere negli strumenti di finanziamento e di bilancio dell'UE (tra cui il Fondo europeo di sviluppo regionale, il programma Europa creativa, il Fondo di coesione, il programma *InvestEU*, il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca) e la previsione di finanziamenti *ad hoc* per progetti di prevenzione e contrasto alla violenza di genere nell'ambito del programma "Cittadini, uguaglianza, diritti e valori".

L'implementazione della strategia complessiva verrà realizzata, tra l'altro, in coordinamento con altri strumenti, coerentemente con la prospettiva intersezionale che ne costituisce il fondamento essenziale. È stata presentata, pertanto, dapprima la nuova "EU strategy for a more effective fight against child sexual abuse", del 24 luglio 2020, COM(2020)607 final, il cui intento è fornire una risposta efficace alla lotta contro gli abusi sessuali sui minori, tenendo conto delle specifiche vulnerabilità connesse all'età, al genere e alle particolari condizioni in cui questi versano. A questa strategia, è stata poi affiancata la "LGBTIQ Equality Strategy 2020–2025", del 12 novembre 2020, COM(2020)698 final, per l'uguaglianza delle persone lesbiche, gay, bisessuali, transgender, non binarie, intersessuali e queer. Recenti ricerche hanno rilevato che la maggiore accettazione sociale e il sostegno per la parità di diritti non sempre si sono tradotti in veri e propri miglioramenti nella vita delle persone LGBTIQ e, di fatto, da un sondaggio del 2019, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha rilevato che la discriminazione basata sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere nell'UE è aumentata: il 43% delle persone LGBTIQ, infatti, ha dichiarato di sentirsi discriminato rispetto al 37% del 2012. Così, sulla base di queste premesse, la strategia in parola intende definire una serie di azioni mirate, suddivise in quattro pilastri fondamentali che intendono combattere la discriminazione contro le persone LGBTIQ, garantirne la sicurezza, costruire società inclusive per le persone LGBTIQ e, infine, garantirne l'uguaglianza nel mondo.

Da ultimo, ricordando l'importante ruolo svolto dall'UE quale soggetto politico internazionale, portatore di interessi e valori di carattere generale, un ultimo aspetto preso in considerazione dalla Commissione prevede l'integrazione della dimensione di genere e dell'obiettivo di emancipazione femminile anche nell'azione esterna dell'UE (E. Sciso, R. Baratta, C. Morviducci (a cura di), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Torino, 2016). Il sostegno all'uguaglianza di genere in tutte le sue forme e alla tutela dei diritti fondamentali delle donne contribuirà ad avviare il Piano d'azione sulla parità di genere (GAP III), la cui adozione è prevista per la fine del 2020. Si tratta di un'iniziativa che riafferma l'uguaglianza tra uomini e donne come elemento chiave della politica estera dell'UE, in linea con gli impegni internazionali assunti alla luce dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, della Convenzione ONU sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, del Piano d'azione universale per la promozione dell'uguaglianza di genere e dell'Agenda "Women, Peace and Security" per il periodo 2019-2024. Con lo stesso obiettivo, verrà rafforzata l'azione a sostegno delle donne in contesti conflittuali ed emergenziali, in particolare attraverso l'implementazione del programma congiunto UE-ONU denominato "Spotlight Initiative" per l'eliminazione della violenza contro le donne, nonché con l'avvio di campagne di sensibilizzazione e di contrasto agli stereotipi di genere.

Costituendo una responsabilità congiunta, la realizzazione della parità di genere presuppone un'intensa collaborazione con gli Stati membri, le istituzioni e le agenzie dell'UE, oltre a un necessario e costante confronto con la società civile. Solo uno sforzo condiviso, infatti, permetterà la realizzazione di risultati concreti, coerenti con gli obiettivi delineati, come auspicato anche dal nuovo programma di lavoro della Commissione per il 2021, del 19 ottobre 2020, COM(2020)690 final, per la concreta costruzione di un'Unione dell'uguaglianza.



Recenti sviluppi nelle **RELAZIONI COMMERCIALI** dell'UE con la Cina

di ANNALISA D. PUPPO*

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

L'Unione europea e la Repubblica popolare cinese (RPC) sono due dei tre principali attori del commercio mondiale e partner commerciali, oltre che concorrenti. L'UE rappresenta oggi il primo partner commerciale e di investimento della Cina, e quest'ultima nel mercato europeo è seconda solo agli Stati Uniti. Tuttavia, le relazioni economiche UE-Cina si caratterizzano per un ampio deficit commerciale a tutto svantaggio dell'UE (v. European Parliament, *EU-China trade and investment relations in challenging times, Study requested by the INTA Committee*, May 2020). Alla base di tale squilibrio vi è un'iniquità nelle condizioni degli scambi commerciali tra le imprese UE e le imprese cinesi. In primo luogo, esiste una forte disparità nelle condizioni di ingresso nel mercato: le imprese cinesi che operano negli Stati membri possono beneficiare delle ampie libertà offerte dal mercato unico (articoli 28, par. 2, e 29 TFUE); al contrario, le imprese UE in Cina devono confrontarsi con una legislazione interna che avvantaggia le imprese nazionali rendendo particolarmente ostico l'accesso al mercato cinese alle imprese straniere (attraverso la pretesa di licenze, requisiti di localizzazione, creazione di *joint venture* con imprese locali, trasferimento di tecnologie. Cfr. comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo, al Consiglio e al Consiglio europeo, *UE-Cina-Una prospettiva strate-*

gica, JOIN(2019)5 final, del 12 marzo 2019; v. altresì A. LUPONE, *Convergere con la Cina sulle regole applicabili agli investimenti diretti esteri: la risposta dell'U.E. alla migrazione di tecnologia nel quadro turbolento delle attuali relazioni commerciali internazionali*, in *Eurojus*, 27 settembre 2019). In aggiunta a tale politica protezionistica, la RPC adotta un modello di *governance* economica che si caratterizza per una forte presenza dello Stato nell'economia (da cui la sua qualificazione quale "rivale sistemico" dell'UE, cfr. comunicazione congiunta cit.). Conseguentemente, sia nel mercato cinese che nei mercati terzi, le imprese UE non si trovano in condizioni di parità di concorrenza con le *State-owned enterprises* (SOE) cinesi.

Alla luce dello scenario appena descritto, e al fine di ricercare una soluzione equilibrata e vantaggiosa per entrambe, nel 2013 l'UE e la RPC hanno lanciato la "*EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation*" (v. https://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china_2020_strategic_agenda_en.pdf). L'Agenda recepisce l'impegno reciproco al miglioramento ed alla promozione delle relazioni commerciali e di investimento in uno spirito di libertà e trasparenza dei mercati, di mutuo vantaggio e di parità di condizioni. Di particolare interesse risulta l'impegno per la conclusione dell'accordo sulle indicazioni geografiche e per la negoziazione e la conclusione di più ambiziosi accordi di libero scambio in materia di commercio e investimenti sul modello dei

c.d. ALS di nuova generazione dell'UE (v. *infra*; v. anche G. M. RUOTOLO, *Gli accordi commerciali di ultima generazione dell'Unione europea e i loro rapporti con il sistema multilaterale degli scambi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016; C. NOVI, *Il ruolo degli Stati membri negli accordi di libero scambio di nuova generazione dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani, Gli Speciali*, luglio 2020, disponibile su http://www.rivistaoidu.net/sites/default/files/Speciale%20luglio%202020_1.pdf, pp. 65-93).

A causa dell'assenza di un accordo commerciale globale UE-Cina, le relazioni bilaterali tra queste sono attualmente regolate da più accordi settoriali. Tra di essi è sicuramente degno di nota l'accordo riguardante la cooperazione in materia di indicazioni geografiche (IG) e loro protezione (di cui all'Agenda EU-China 2020 cit.), i cui negoziati erano giunti a positiva conclusione nel novembre 2019. L'accordo è stato firmato il 14 settembre 2020 ed è attualmente in fase di definitiva approvazione secondo le procedure interne delle due Parti. Nel dettaglio, per meglio determinarne l'ambito di applicazione oggettivo, il testo del progetto di accordo richiama l'art. 22, par. 1 dell'Accordo OMC sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale (Accordo TRIPS) ai sensi del quale le IG sono denominazioni che identificano un bene come originario di un territorio, di una regione o di una località di un territorio ove una data qualità, reputazione o altra caratteristica

del bene è essenzialmente attribuibile alla sua origine geografica (sul tema v. V. DI COMITE, *Controversa compatibilità delle indicazioni geografiche protette con il diritto OMC*, in *Sud in Europa*, marzo-aprile 2005; G. MORGESE, *Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà attinenti al commercio*, Bari, 2009). Ben si comprende, pertanto, l'importanza che per la politica commerciale dell'UE, rivestono le IG degli Stati membri e la loro protezione nei

mercati mondiali: esse rappresentano uno strumento di commercializzazione che contribuisce, per un verso, ad assicurare alle imprese produttrici una tutela contro l'uso improprio e la contraffazione dei loro prodotti, e prezzi di esportazione più elevati e più stabili; per altro verso, a garantire tracciabilità, autenticità e qualità dei prodotti. Complessivamente, l'accordo in esame contempla un elenco di 100 IG per ciascuna Parte a cui è garantito il reciproco riconoscimento e la reciproca protezione dal momento dell'entrata in vigore dello stesso. Entro i successivi quattro anni, dovrà esservi allegata una nuova lista di altre 175 IG per ciascuna Parte (v. testo dell'accordo su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/07/20/eu-china-council-authorises-signature-of-the-agreement-on-geographical-indications/>).

Relativamente alla disciplina interna per la negoziazione e conclusione, da parte dell'UE, dell'accordo in commento, giova *in primis* ricordare che, ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. e) TFUE, l'UE esercita una competenza esclusiva in materia di politica commerciale comune. L'accordo UE-Cina sulla cooperazione e protezione delle IG disciplina questioni rientranti tutte in detta competenza esclusiva e, pertanto, l'UE può concluderlo singolarmente. *In secundis*, per ciò che concerne gli aspetti procedurali, in conformità con il combinato disposto degli articoli 207 e 218 TFUE, nell'agosto 2010, il Consiglio ha conferito alla Commissione (su raccomandazione della stessa, v. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12924-2010-EXT-1/it/pdf>) il mandato a negoziare l'accordo a nome dell'UE, con l'obiettivo di ottenere per le IG europee il massimo livello di protezione. Dopo ben dieci anni di negoziati, il 27 maggio 2020, la Commissione ha presentato al Consiglio due proposte relative, l'una alla decisione sulla firma, l'altra alla decisione sulla conclusione dell'accordo (testi su <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8354-2020-INIT/it/pdf> e <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8357-2020-INIT/it/pdf>). Tali proposte di decisione sono state preventivamente esaminate ed approvate dal Comitato della politica commerciale e successivamente adottate dallo stesso Consiglio. Il 9 luglio 2020 quest'ultimo ha autorizzato, con decisione, la firma dell'accordo (ex art. 218, par. 5 TFUE) ed ha contestualmente deciso la trasmissione del progetto di decisione sulla conclusione dell'accordo, al Parlamento europeo, in vista dell'approvazione di quest'ultimo (testo della decisione su <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8356-2020-INIT/it/pdf>). Infatti, secondo quanto prescritto dagli articoli 207, par. 3 e 218, par. 6, lett. a, punto v) TFUE, affinché il Consiglio possa decidere la definitiva ed ufficiale conclusione di un accordo internazionale in materia di politica commerciale comune, si rende necessaria la previa approvazione del Parlamento europeo. A tal fine, il 30 ottobre 2020, il Parlamento ha preliminarmente pubblicato la sua "proposta di risoluzione non legislativa sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo (...)" (v. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0202_IT.html). Nel documento il Parlamento esprime il proprio favore alla conclusione dell'accordo, soprattutto in considerazione dell'elevato livello di protezione delle IG europee "che va oltre l'attuale livello di protezione concesso nell'ambito dell'accordo TRIPS dell'OMC". Suscitano nondimeno particolare interesse alcune osservazioni svolte con riguardo alla persistente rigidità della normativa cinese che impone "ostacoli ingiustificati" all'importazione di IG dell'UE. Tale circostanza è giudicata "deplorabile" alla luce del livello di tutela offerto sia dall'accordo stesso, sia dalle norme dell'UE sulla sicurezza alimentare. Pertanto, per un verso, si esorta la Commissione europea a lavorare al fine di estendere il prima possibile l'accordo alle molte IG dell'UE che ne restano escluse; per altro verso, il Parlamento invita direttamente il governo cinese a rendere più flessibile la propria legislazione. Nella raccomandazione, coerentemente con lo spirito con cui sono stati condotti i negoziati da parte dell'UE, sono rivolti alla Cina una serie di inviti concernenti il rispetto degli obblighi assunti in seno all'OMC (e.g. E. BARONCINI, *La Cina nel sistema di risoluzione delle controversie dell'Organizzazione mondiale del commercio: il caso China – Raw Materials*, in *L'industria*, 2013, v. 3, lug.-sett., pp. 511-534), delle convenzioni e degli accordi internazionali in materia di

ambiente e diritti umani. Requisiti questi (in particolare il rispetto dei diritti umani) considerati essenziali per intrattenere relazioni commerciali con l'UE e soprattutto in vista della conclusione di un accordo bilaterale sugli investimenti (v. *infra*). Quest'ultimo è infatti più volte richiamato unitamente alla necessità di includervi un capitolo dedicato al commercio, allo sviluppo sostenibile ed alla lotta ai cambiamenti climatici, ed alla tutela dei diritti umani e dei lavoratori. Tornando agli aspetti procedurali, con la risoluzione dell'11 novembre 2020, il Parlamento ha ufficialmente approvato il progetto di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo UE-Cina sulle IG (v. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0297_IT.pdf). Infine, il 23 novembre, il Consiglio ha chiuso la procedura adottando la propria decisione relativa alla conclusione dell'accordo che potrebbe entrare in vigore all'inizio del 2021 (cfr. art. 14 dello stesso). Parallelamente, a partire dal 2016, l'Unione europea ha adottato nei confronti della Cina una propria strategia che mira a sviluppare relazioni più equilibrate nel campo del commercio e degli investimenti. Il quadro programmatico di siffatto approccio è indicato in una prima comunicazione del 2016 dell'Alto rappresentante e della Commissione europea intitolata "Elementi per una nuova strategia dell'UE sulla Cina" (JOIN (2016)30 del 22 giugno 2016) – poi sostituita nel 2019 dalla nuova comunicazione congiunta "UE-Cina-Una prospettiva strategica" – e dalle pertinenti conclusioni del Consiglio. Significativo appare il richiamo che, in questi documenti, le istituzioni UE rivolgono agli Stati membri (in particolare quelli che intrattengono forti rapporti economici con la Cina, quali Germania, Francia, Italia, Spagna e gli Stati membri dell'area orientale) affinché conducano le loro relazioni bilaterali con la Cina nel rispetto del diritto UE e in uno spirito di condivisione e collaborazione tra Stati membri, Commissione e Servizio europeo per l'azione esterna. La coerenza e la coesione dell'azione dell'UE verso la Cina sono infatti considerate condizioni di importanza "vitale" affinché l'UE possa esercitare un significativo potere negoziale. Infatti, coerentemente con gli impegni dichiarati nell'Agenda UE-Cina 2020, e al fine di conseguire l'obiettivo di riequilibrare le relazioni economiche con la Cina, è considerata prioritaria la conclusione di un accordo sugli investimenti che garantisca alle imprese UE operanti in RPC certezza normativa ed un trattamento equo rispetto alle omologhe cinesi. I negoziati per la conclusione di un *EU-China Comprehensive Agreement on Investment* (CAI), sono stati avviati nel 2013, con l'obiettivo di giungere alla stipulazione di un accordo ambizioso entro il 2020. Dalle dichiarazioni e dai documenti resi pubblici dalle istituzioni UE (v. per tutti <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2115>), emerge l'intento delle parti di realizzare un accordo di portata più ampia rispetto ai tradizionali accordi di protezione degli investimenti. Nel complesso le negoziazioni concernerebbero, tra gli altri, impegni reciproci di accesso al mercato, obblighi di non discriminazione nei confronti degli investitori stranieri, divieto di requisiti di prestazione, equità e prevedibilità nelle procedure di autorizzazione, impegni per lo sviluppo sostenibile e per la risoluzione delle controversie secondo il meccanismo Investor-State Dispute Settlement promosso dall'UE (v. *ex multis*, M. FRIGO, *La risoluzione arbitrale delle controversie tra investitore straniero e Stato ospite negli accordi commerciali e nei negoziati commerciali dell'Unione europea*, in P. BILANCIA (a cura di), *I negoziati per il partenariato transatlantico sul commercio e sugli investimenti*, Assago, 2015). Tra il 16 e il 20 novembre 2020 si è tenuto in videoconferenza il 34° round dei negoziati CAI, particolarmente concentrati sui temi dello sviluppo sostenibile. Le negoziazioni sono ancora in corso ed il 35° ciclo è stato fissato tra il 7 e l'11 dicembre 2020. Si auspica, in conclusione, che un riequilibrio ed un avanzamento verso una fruttuosa cooperazione nelle relazioni commerciali sino-europee possa già apprezzarsi a seguito dell'entrata in vigore dell'accordo sulle IG. Tuttavia, alcune legittime preoccupazioni potrebbero sorgere a causa della recente conclusione, da parte della Cina, dell'accordo commerciale con gli Stati Uniti (*US-China Phase One Deal*, entrato in vigore il 14 febbraio 2020). In particolare, si teme che la ritrovata partnership commerciale USA-Cina possa determinare un calo delle esportazioni dell'UE verso entrambi i Paesi.

Le nuove sfide della PIANIFICAZIONE EUROPEA nell'ambito della programmazione 2021-2027

di M. IRENE PAOLINO

Nel mese di dicembre è stato approvato il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027, rispettivamente il 16 dicembre dal Parlamento europeo e il 17 dal Consiglio dell'Unione europea. Il QFP dell'UE è uno strumento essenziale per raggiungere gli obiettivi stabiliti dai trattati e per mantenere gli impegni assunti nel lungo periodo. Disciplinato dall'articolo 312 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), esso deve essere concluso per un periodo di almeno cinque anni. Finora son stati istituiti sei quadri finanziari pluriennali, compreso quello attuale, di cui gli ultimi quattro sono stati fissati per un periodo di sette anni.

Le ragioni più importanti per cui l'UE dispone di un bilancio a lungo termine sono legate all'esigenza di garantire la prevedibilità della spesa dei programmi settoriali di finanziamento, il corretto funzionamento della disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria.

Il negoziato, che si apre ad ogni nuova programmazione per la definizione del QFP, costituisce un importante momento di confronto e di esercizio collettivo delle prerogative sia delle istituzioni europee coinvolte nel processo che degli Stati membri che vi partecipano. In linea generale è un processo intenso e faticoso, in quanto mira alla ricerca di un accordo interistituzionale che coinvolge il Consiglio, il Parlamento e la Commissione, sulla definizione della struttura, dei massimali degli importi di spesa, delle fonti di finanziamento della spesa e delle priorità di investimento. Queste ultime, in particolare, rimandano a questioni di delicato equilibrio tra i diversi settori di intervento dell'economia europea, cioè alla scelta di quali sono gli obiettivi e i settori da privilegiare e quali sono, invece, quelli da sacrificare, considerata la ristrettezza delle risorse europee.

La maggior parte del bilancio europeo sostiene, infatti, investimenti nell'ambito della politica agricola comune e dello sviluppo rurale, della politica di coesione, ma anche altri settori di intervento, ritenuti strategici per aumentare la competitività dell'UE, come le infrastrutture transfrontaliere dei trasporti e dell'energia, i settori della mobilità e dell'istruzione, la politica migratoria, il settore della sicurezza e difesa, la ricerca e l'innovazione, stanno assumendo una sempre crescente importanza. Pertanto, si tratta di scelte che non sono mai neutrali per le economie dei Paesi membri dell'UE.

Il confronto sul QFP 2021-2027, finalizzato, quindi, a ridefinire un nuovo modello di sviluppo e contestualmente un modello di gestione pacifica e condivisa delle risorse europee, è stato estremamente lungo e complesso. Esso ha preso avvio il 2 maggio 2018 con la pubblicazione delle proposte della Commissione Juncker, in seguito integrate e modificate dalla Commissione von der Leyen a maggio 2020 per affrontare la crisi economica che si è determinata in conseguenza della pandemia da COVID-19.

Il ritmo rapido e crescente dei mutamenti, determinati dalla globalizzazione e dalle pressanti sfide che essa comporta su ogni aspetto della vita delle persone e sulle economie degli Stati, e la necessità di ridurre i divari socio-economici tra le varie regioni europee impongono ai leader degli Stati membri e alle istituzioni europee, che partecipano al processo di negoziazione sulla programmazione pluriennale, di trovare una soluzione pratica ed equa che serva a migliorare la qualità della vita dei cittadini, a riformare le nostre economie e a modellare le nostre società, per citare le parole del Presidente del Consiglio europeo Charles Michel.

Nell'ambito della negoziazione sulla nuova programmazione, alle difficoltà derivanti dalla necessità sia di concordare l'allocazione delle risorse finanziarie sulle varie rubriche di spesa sia di definire il livello complessivo del bilancio europeo, si sono affiancati il ricambio dei vertici istituzionali a seguito delle elezioni europee nel 2019, il lungo e faticoso processo della Brexit e le difficoltà derivanti dall'applicazione della procedura legislativa speciale, richiesta dall'articolo 312 del TFUE, che prevede l'unanimità del Consiglio per l'approvazione sia del regolamento relativo al QFP sia della decisione sulle risorse proprie.

Considerando, inoltre, che si tratta di un processo che coinvolge quasi 500 milioni di cittadini occorre garantire il rispetto della pluralità e della diversità, per favorire un'integrazione tra i popoli che sia basata su una *governance* politica multilivello e su un processo partecipativo di tipo *bottom up*. Questo processo di negoziazione, infatti, sottopone a continue sollecitazioni il grado di omogeneità e di solidarietà raggiunto dagli Stati membri nei diversi settori di intervento, per cui occorre tradurre i bisogni dei cittadini e del territorio in strategie di sviluppo e in priorità di investimento atte a garantire anche una *governance* efficace ed effettiva del processo di integrazione europea.

A causa di quello che è successo negli ultimi anni con la Brexit e negli ultimi mesi con la pandemia da COVID-19, l'UE si trova ad affrontare una svolta epocale. Mai come in questa fase della politica europea, il bilancio dell'Unione gioca un ruolo fondamentale, in quanto si tratta di un'imponente leva per raggiungere gli obiettivi strategici condivisi a livello unionale.

Ma non è solo questione di soldi. Un bilancio pari all'1,67% del reddito nazionale lordo (RNL) dell'Unione europea a 27, che ammonta a 1.074,30 miliardi di euro in termini di impegni (espressi in prezzi 2018) - e nonostante la riduzione di circa 25,7 miliardi di euro rispetto alla proposta della Commissione europea per venire incontro, almeno parzialmente, alla richiesta dei Paesi cosiddetti "frugali" - ha un grande significato soprattutto in termini di solidarietà tra gli Stati e i territori, di condivisione degli obiettivi strategici e di promozione dell'integrazione, della coesione, della crescita, della competitività, dello sviluppo tecnologico, del ruolo dell'UE a livello globale.

Proprio per questo, la proposta di bilancio pluriennale avanzata dalla Commissione ha richiesto un durissimo negoziato tra gli Stati membri sulle sue dimensioni quantitative, sulla sua ripartizione, sugli obiettivi da finanziare.

Il Quadro Finanziario Pluriennale è lo strumento attraverso il quale l'UE fissa, in relazione alle diverse voci di spesa o "rubriche", gli stanziamenti sia per l'intero arco temporale sia la previsione finanziaria per ogni annualità ricompresa in quest'arco temporale, cioè traduce in termini finanziari le priorità politiche e strategiche dell'UE e fissa gli importi massimi annui ("massimali") degli stanziamenti per gli impegni e per i pagamenti della spesa dell'UE, sia complessivamente sia per le diverse priorità di spesa o "rubriche".

Il nuovo bilancio a lungo termine coprirà sette settori di spesa e fornirà il quadro per il finanziamento di quasi 40 programmi settoriali per i prossimi sette anni. I regolamenti attuativi della maggior parte dei programmi di finanziamento settoriali dell'UE saranno adottati nel corso del 2021 e saranno applicabili retroattivamente a partire dal primo gennaio.

Tabella 1 - Prospetto riassuntivo del QFP 2021-2027 distinto per rubriche. Fonte: Commissione europea

MFF 2021-2027 total allocations per heading

	MFF	NEXT GENERATION EU	TOTAL
1. Single Market, Innovation and Digital	132.8	10.6	143.4
2. Cohesion, Resilience and Values	377.8	721.9	1 099.7
3. Natural Resources and Environment	356.4	17.5	373.9
4. Migration and Border Management	22.7	-	22.7
5. Security and Defence	13.2	-	13.2
6. Neighbourhood and the World	98.4	-	98.4
7. European Public Administration	73.1	-	73.1
TOTAL MFF	1 074.3	750.0	1 824.3

All amounts in EUR billion.
Source: European Commission.

Tabella 2 - Prospetto riassuntivo del QFP 2021-2027 distinto per rubriche e per massimali annui di spesa. Fonte: Commissione europea

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE (UE-27)

(milioni di EUR, prezzi 2018)

Stanzamenti di impegno	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale 2021-2027
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	19 712	19 666	19 133	18 633	18 518	18 646	18 473	132 781
2. Coesione, resilienza e valori	49 741	51 101	52 194	53 954	55 182	56 787	58 809	377 768
2a. Coesione economica, sociale e territoriale	45 411	45 951	46 493	47 130	47 770	48 414	49 066	330 235
2b. Resilienza e valori	4 330	5 150	5 701	6 824	7 412	8 373	9 743	47 533
3. Risorse naturali e ambiente	55 242	52 214	51 489	50 617	49 719	48 932	48 161	356 374
di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti	38 564	38 115	37 604	36 993	36 373	35 772	35 183	258 594
4. Migrazione e gestione delle frontiere	2 324	2 811	3 164	3 282	3 672	3 682	3 736	22 671
5. Sicurezza e difesa	1 700	1 725	1 737	1 754	1 928	2 078	2 263	13 185
6. Vicinato e resto del mondo	15 309	15 522	14 789	14 056	13 323	12 592	12 828	98 419
7. Pubblica amministrazione europea	10 021	10 215	10 342	10 454	10 554	10 673	10 843	73 102
di cui: spese amministrative delle istituzioni	7 742	7 078	7 945	7 997	8 025	8 077	8 188	55 652
TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO	154 049	153 254	152 848	152 750	152 896	153 390	155 113	1 074 300
TOTALE STANZIAMENTI DI PAGAMENTO	156 557	154 822	149 936	1 061 058				

Bisogna sottolineare che, rispetto ai bilanci nazionali, il bilancio dell'UE è soprattutto un bilancio di investimento, in quanto la quasi totalità viene reinvestita nei Paesi membri e in settori chiave, che creano valore aggiunto europeo e che sono ritenuti strategici nel promuovere la crescita e la competitività dell'UE. È chiaro che maggiore è l'incidenza di una rubrica, un settore o un programma sul bilancio complessivo, maggiore è l'importanza strategica attribuita a quella rubrica, a quel settore o a quel programma.

Tabella 3 - Ampiezza e confronto delle rubriche nel QFP 2021-2027. Fonte: Parlamento europeo.

2021-2027 MFF	€1 074.3	% share of total MFF
SINGLE MARKET, INNOVATION AND DIGITAL	€132.78	12.3%
COHESION, RESILIENCE AND VALUES	€377.76	35.2%
NATURAL RESOURCES AND ENVIRONMENT	€356.37	33.2%
MIGRATION AND BORDER MANAGEMENT	€22.67	2.1%
SECURITY AND DEFENCE	€13.18	1.2%
NEIGHBOURHOOD AND THE WORLD	€98.42	9.2%
EUROPEAN PUBLIC ADMINISTRATION	€73.10	6.8%
Total payments	€1 061.06	

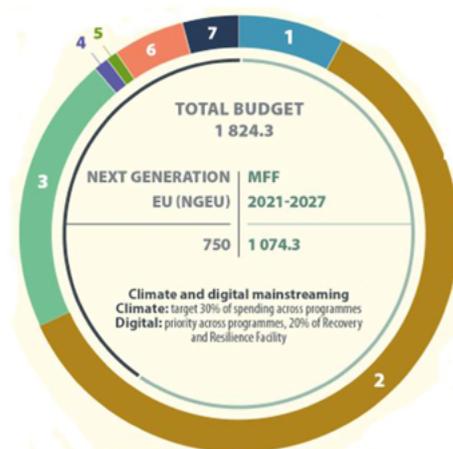


Grafico 4 - Dimensioni delle rubriche nel QFP 2021-2027. Fonte: sito Internet del Consiglio dell'Unione



Ricordiamo, inoltre, che il bilancio dell'UE favorisce, attraverso la solidarietà unionale, la riduzione delle disparità sociali, economiche e territoriali tra le regioni europee e fornisce, nel caso della programmazione 2021-2027, sostegno ai paesi più colpiti dalla pandemia di COVID-19 con il programma "Next Generation EU" (NGEU).

Rispetto alle proposte originarie presentate a maggio del 2018, al QFP 2021-2027 è stato aggiunto Next Generation EU, che si configura come uno strumento, avente natura emergenziale e durata temporanea e occasionale, da utilizzare esclusivamente per affrontare le conseguenze della crisi causata dalla pandemia e per realizzare le misure necessarie per la ripresa. Grazie a questo programma, la Commissione europea potrà contrarre prestiti per conto dell'Unione sui mercati dei capitali, fino a 750 miliardi di euro. Di tale cifra, 360 miliardi sono destinati a prestiti e 390 miliardi a sovvenzioni da erogare nell'ambito di alcuni programmi specifici, indicati nella Tabella sottostante, destinati ad avviare la ripresa.

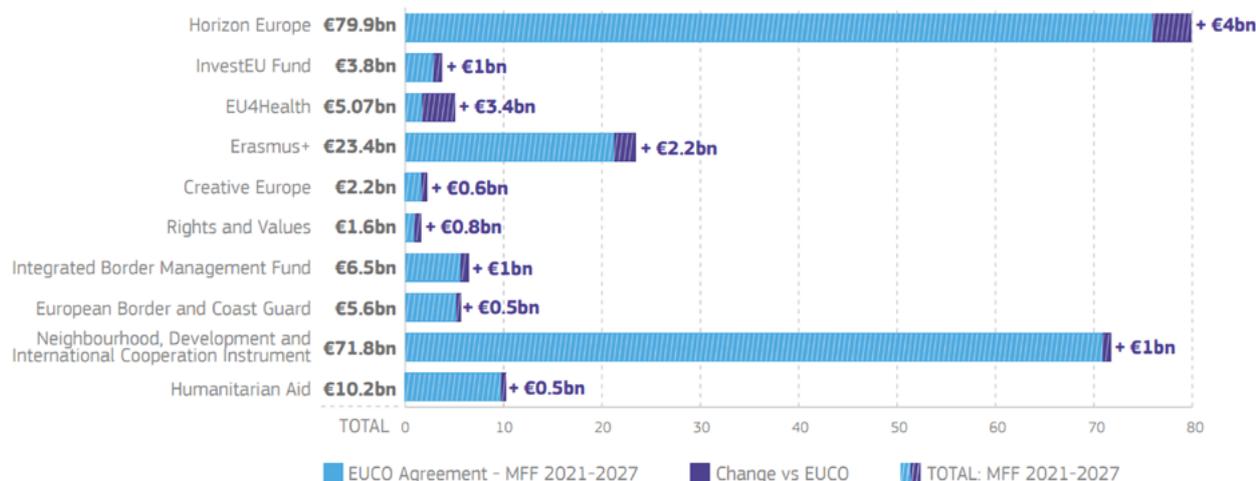
	NGEU	Total with MFF
Grants	390.0	
<i>of which provisioning for guarantees</i>	<i>5.6</i>	
Loans	360.0	
TOTAL	750.0	
Recovery and Resilience Facility	672.5	673.3
<i>Of which GRANTS</i>	<i>312.5</i>	<i>313.3</i>
<i>Of which LOANS</i>	<i>360.0</i>	<i>360.0</i>
REACT-EU	47.5	47.5
Rural development	7.5	85.4
Just Transition Fund	10.0	17.5
InvestEU	5.6	9.4
rescEU	1.9	3.0
Horizon Europe	5.0	84.9

All amounts in EUR billion
Source: European Commission.

Per l'attuazione di questo strumento, è necessaria la ratifica della decisione sulle risorse proprie dell'UE, cioè sulle entrate proprie del bilancio europeo, da parte di tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Nell'ambito di NGEU, il *Recovery and Resilience Facility* è il più importante strumento previsto che, con una dotazione finanziaria di 672,5 miliardi di euro (312,5 miliardi di sovvenzioni e 360 miliardi di prestiti), ha l'obiettivo di sostenere gli investimenti e le riforme degli Stati membri nell'ambito del Semestre europeo, al fine di agevolare una ripresa duratura, migliorare la resilienza delle economie dell'UE e ridurre le divergenze economiche fra gli Stati membri. La maggior parte delle sovvenzioni (218,7 miliardi di euro corrispondenti al 70% del totale) dovrebbe essere impegnata nel 2021 e nel 2022 secondo i criteri di assegnazione proposti dalla Commissione (popolazione, inverso del PIL pro capite e tasso medio di disoccupazione negli ultimi 5 anni rispetto alla media UE 2015-2019), il restante 30% dovrebbe essere impegnato nel 2023 tenendo conto del calo del PIL nel 2020 e nel periodo cumulato 2020-2021. Ora gli Stati membri dovranno predisporre, in linea con il Semestre europeo e con le raccomandazioni specifiche per Paese, i Piani nazionali per la ripresa e la resilienza, attraverso cui definire il programma nazionale di riforme e investimenti per gli anni 2021-2023.

Il totale complessivo del bilancio per il periodo 2021-2027, calcolando il QFP e il NGEU, è, quindi, pari a 1.824,30 miliardi di euro. A seguito dell'accordo e per venire incontro alle richieste del Parlamento europeo, tale cifra è stata ulteriormente incrementata di 16 miliardi di euro: 15 a sostegno di alcuni programmi "faro" dell'UE e 1 miliardo destinato alla flessibilità di bilancio per far fronte a eventuali crisi o emergenze future, come dettagliato nella tabella seguente.



All amounts in EUR billion, 2018 prices.
Source: European Commission.

Oltre agli obiettivi generali, il nuovo QFP prevede specifici requisiti di spesa legati alle seguenti priorità orizzontali.

Il 30% della spesa complessiva, sia del QFP sia di NGEU, deve essere dedicato all'azione per il clima, che dovrebbe contribuire anche al raggiungimento del nuovo obiettivo vincolante di riduzione nazionale netta delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, concordato in sede di Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020.

Nella tabella seguente è stato dettagliato e quantificato il contributo dei singoli programmi del QFP 2021-2027 al raggiungimento dell'obiettivo climatico.

Programmi	Contributo minimo previsto
Orizzonte Europa	35 %
ITER	100 %
Fondo InvestEU	30 %
Meccanismo per collegare l'Europa	60 %
FESR	30 %
Fondo di coesione	37 %
REACT-EU	25 %
Dispositivo per la ripresa e la resilienza	37 %
PAC 2021 - 2022	26 %
PAC 2023 - 2027	40 %
FEAMP	30 %
LIFE	61 %
Fondo per una transizione giusta	100 %
NDICI	25 %
PTOM	25 %
Assistenza preadesione	16 %

Fonte: Dichiarazione della Commissione europea relativa ai contributi all'azione per il clima per programma, allegata alla risoluzione legislativa P9_TA(2020)0357 del PE concernente il progetto di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (09970/2020 – C9-0409/2020 – 201/0166(APP)).

È, inoltre, riconosciuta una priorità generica ai progetti che contribuiranno alla transizione digitale e un limite di spesa del 20% ai progetti finanziati con il dispositivo di ripresa e resilienza.

In sede di accordo con il Parlamento europeo, sono state individuate ulteriori due priorità orizzontali: la tutela della biodiversità, a cui dovrebbe essere dedicato il 7,5% della spesa annuale a partire dal 2024, percentuale che dovrebbe essere innalzata al 10% a partire dal 2026, e la promozione dell'uguaglianza di genere e l'integrazione della dimensione di genere, per le quali sono previsti una valutazione dell'impatto di genere e il monitoraggio dei programmi.

L'articolo 16 dell'Accordo interistituzionale sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, approvato dal Parlamento europeo il 16 dicembre, prevede che la Commissione europea presenti una relazione annuale della spesa sostenuta ai fini del raggiungimento delle priorità orizzontali: sul clima all'art. 16d; sulla biodiversità all'art. 16e; sulla promozione della parità di genere all'art. 16g. Questa relazione deve essere elaborata sulla base di una "metodologia efficace" che deve comprendere, tra le altre cose, la consultazione annuale sia del Parlamento europeo che del Consiglio e deve individuare le misure da adottare in caso di un insufficiente raggiungimento dei target previsti.

Come sottolineato dalla Commissione europea, il bilancio dell'Unione deve essere percepito come uno degli strumenti comuni di cui disponiamo per contribuire concretamente ed efficacemente al conseguimento dei nostri obiettivi e al raggiungimento dei migliori risultati.



In un'epoca di forti pressioni sulle finanze pubbliche, il bilancio dell'Unione europea deve rispondere, da una parte, all'esigenza di adeguarsi ad un mondo in rapida evoluzione, prestando al contempo attenzione ai risultati, ma dall'altra deve tenere conto della necessità di realizzare la solidarietà nel perseguimento degli obiettivi comuni, che devono essere comunicati chiaramente ai cittadini europei in modo che non solo li percepiscano come ragionevoli ed equi, ma che li condividano e li assumano come propri. Ecco perché è fondamentale comunicare sin da subito ai cittadini le opportunità previste dal nuovo ciclo di programmazione, che può offrire loro gli strumenti per divenire protagonisti del processo di rilancio del sogno europeo.



Norme di interesse generale

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI)

LEGGE COSTITUZIONALE 19 ottobre 2020, n. 1, Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari (GURI n. 261, del 21 ottobre 2020).

LEGGE 14 agosto 2020, n. 113, Disposizioni in materia di sicurezza per gli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie nell'esercizio delle loro funzioni (GURI n. 224, del 9 settembre 2020).

LEGGE 14 agosto 2020, n. 114, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di partenariato globale e rafforzato tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica d'Armenia, dall'altra, con Allegati, fatto a Bruxelles il 24 novembre 2017 (GURI n. 225, del 10 settembre 2020).

LEGGE 14 agosto 2020, n. 115, Ratifica ed esecuzione della Convenzione istitutiva dell'osservatorio *Square Kilometre Array*, con Allegati, fatta a Roma il 12 marzo 2019 (GURI n. 226, dell'11 settembre 2020).

LEGGE 25 settembre 2020, n. 124, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83, recante misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020 (GURI n. 240, del 28 settembre 2020).

LEGGE 1 ottobre 2020, n. 133, Ratifica ed esecuzione della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005 (GURI n. 263, del 23 ottobre 2020).

LEGGE 8 ottobre 2020, n. 134, Ratifica ed esecuzione della Convenzione di Minamata sul mercurio, con Allegati, fatta a Kumamoto il 10 ottobre 2013 (GURI n. 267, del 27 ottobre 2020).

LEGGE 8 ottobre 2020, n. 135, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica orientale dell'Uruguay sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Roma il 10 novembre 2016 e a Montevideo il 14 dicembre 2016 (GURI n. 268, del 28 ottobre 2020).

LEGGE 12 ottobre 2020, n. 136, Ratifica ed esecuzione dell'accordo quadro tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'Australia, dall'altra, fatto a Manila il 7 agosto 2017 (GURI n. 268, del 28 ottobre 2020).

LEGGE 12 ottobre 2020, n. 138, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di partenariato sulle relazioni e la cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Nuova Zelanda, dall'altra, fatto a Bruxelles il 5 ottobre 2016 (GURI n. 270, del 29 ottobre 2020).

LEGGE 12 ottobre 2020, n. 139, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Mongolia sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Roma il 3 maggio 2016 (GURI n. 270, del 29 ottobre 2020).

LEGGE 13 ottobre 2020, n. 140, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo che istituisce la Fondazione internazionale tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, ed i Paesi dell'America latina e dei Caraibi, dall'altra, fatto a Santo Domingo il 25 ottobre 2016 (GURI n. 271, del 30 ottobre 2020).

LEGGE 13 ottobre 2020, n. 141, Ratifica ed esecuzione dei seguenti Protocolli: a) Protocollo relativo ad un emendamento all'articolo 50(a) della Convenzione sull'aviazione civile internazionale, fatto a Montreal il 6 ottobre 2016; b) Protocollo relativo ad un emendamento all'articolo 56 della Convenzione sull'aviazione civile internazionale, fatto a Montreal il 6 ottobre 2016 (GURI n. 271, del 30 ottobre 2020).

LEGGE 8 ottobre 2020, n. 143, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana ed il

Governo della Repubblica Democratica Socialista dello Sri Lanka sulla cooperazione nei campi della cultura, dell'istruzione, della scienza e della tecnologia, fatto a Roma il 16 aprile 2007 (GURI n. 273, del 2 novembre 2020).

LEGGE 8 ottobre 2020, n. 144, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione culturale, scientifica e tecnologica tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Mozambico, fatto a Maputo l'11 luglio 2007 (GURI n. 273, del 2 novembre 2020).

LEGGE 12 ottobre 2020, n. 145, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione sul partenariato e sullo sviluppo tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica islamica di Afghanistan, dall'altra, fatto a Monaco il 18 febbraio 2017 (GURI n. 274, del 3 novembre 2020).

LEGGE 13 ottobre 2020, n. 146, Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica gabonese per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali, con Protocollo, fatta a Libreville il 28 giugno 1999 (GURI n. 275, del 4 novembre 2020).

LEGGE 13 novembre 2020, n. 155, Istituzione della Giornata nazionale del personale sanitario, sociosanitario, socioassistenziale e del volontariato (GURI n. 294, del 26 novembre 2020).

LEGGE 27 novembre 2020, n. 159, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020 (GURI n. 300, del 3 dicembre 2020).

LEGGE 18 dicembre 2020, n. 173, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (GURI n. 314, del 19 dicembre 2020).

DECRETO LEGISLATIVO 3 settembre 2020, n. 116, Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (GURI n. 226, dell'11 settembre 2020).

DECRETO LEGISLATIVO 3 settembre 2020, n. 118, Attuazione degli articoli 2 e 3 della direttiva (UE) 2018/849, che modificano le direttive 2006/66/CE relative a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (GURI n. 227, del 12 settembre 2020).

DECRETO LEGISLATIVO 3 settembre 2020, n. 121, Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti (GURI n. 228, del 14 settembre 2020).

DECRETO LEGISLATIVO 15 settembre 2020, n. 122, Attuazione della 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 (GURI n. 229, del 15 settembre 2020).

DECRETO LEGISLATIVO 16 ottobre 2020, n. 142, Attuazione della direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018 relativa a un test della



NORME DI INTERESSE GENERALE

FUTURO DELL'EUROPA

proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni (GURI n. 271, del 30 ottobre 2020).
DECRETO LEGISLATIVO 26 ottobre 2020, n. 147, Disposizioni integrative e correttive a norma dell'articolo 1, comma 1, della legge 8 marzo 2019, n. 20, al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, recante codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155 (GURI n. 276, del 5 novembre 2020).

DECRETO LEGISLATIVO 26 ottobre 2020, n. 152, Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 655/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce una procedura per l'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari al fine di facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti in materia civile e commerciale (GURI n. 285, del 16 novembre 2020).

DECRETO LEGISLATIVO 26 ottobre 2020, n. 153, Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (UE) n. 511/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, sulle misure di conformità per gli utilizzatori risultanti dal Protocollo di Nagoya relativo all'accesso alle risorse genetiche e alla giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione nell'unione (GURI n. 285, del 16 novembre 2020).

DECRETO LEGISLATIVO 12 novembre 2020, n. 160, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 novembre 2017, n. 229, concernente revisione ed integrazione del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172, in attuazione dell'articolo 1, comma 5, della legge 7 ottobre 2015, n. 167 (GURI n. 304, del 7 dicembre 2020).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 18 settembre 2020, n. 171, Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 2017, n. 239, concernente il regolamento recante attuazione della direttiva 2014/90/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 sull'equipaggiamento marittimo che abroga la direttiva 96/98/CE (GURI n. 312, del 17 dicembre 2020).

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 30 luglio 2020, n. 131, Regolamento in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133 (GURI n. 261, del 21 ottobre 2020).

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 18 dicembre 2020, n. 179, Regolamento per l'individuazione dei beni e dei rapporti di interesse nazionale nei settori di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, a norma dell'articolo 2, comma 1-ter, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56 (GURI n. 322, del 30 dicembre 2020).

Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE)

Regolamento (UE) 2020/1429 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 ottobre 2020, che istituisce misure per un mercato ferroviario sostenibile in considerazione dell'epidemia di COVID-19 (GUUE L 333, del 12 ottobre 2020).

Regolamento (UE) 2020/1503 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 ottobre 2020, relativo ai fornitori europei di servizi di *crowdfunding* per le imprese, e che modifica il regolamento (UE) 2017/1129 e la direttiva (UE) 2019/1937 (GUUE L 347, del 20 ottobre 2020).

Regolamento (UE) 2020/1530 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2020, che modifica la direttiva (UE) 2016/798 per quanto riguarda l'applicazione delle norme di sicurezza e di interoperabilità ferroviarie nel collegamento fisso sotto la Manica (GUUE L 352, del 22 ottobre 2020).

Regolamento (UE) 2020/1542 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2020, che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda l'adeguamento del prefinanziamento annuale per gli anni dal 2021 al 2023 (GUUE L 356, del 26 ottobre 2020).

Regolamento (UE) 2020/1543 del Parlamento europeo e del

Consiglio del 21 ottobre 2020, che modifica il regolamento (UE) n. 514/2014 per quanto riguarda la procedura di disimpegno (GUUE L 356, del 26 ottobre 2020).

Regolamento (UE) 2020/1693 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 novembre 2020, che modifica il regolamento (UE) 2018/848 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici per quanto riguarda la sua data di applicazione e alcune altre date in esso previste (GUUE L 381, del 13 novembre 2020).

Regolamento (UE) 2020/1694 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 novembre 2020, che modifica il regolamento (UE) n. 168/2013 per quanto riguarda le misure specifiche per i veicoli di fine serie della categoria L in risposta alla pandemia di COVID-19 (GUUE L 381, del 13 novembre 2020).

Regolamento (UE) 2020/1781 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2020, che modifica il regolamento (UE) 2016/1139, per quanto riguarda la riduzione di capacità di pesca nel Mar Baltico, e il regolamento (UE) n. 508/2014, per quanto riguarda l'arresto definitivo delle attività di pesca per le flotte che pescano il merluzzo bianco del Baltico orientale, il merluzzo bianco del Baltico occidentale e l'aringa del Baltico occidentale (GUUE L 400, del 30 novembre 2020).

Regolamento (UE) 2020/1785 del Consiglio del 16 novembre 2020, recante apertura e modalità di gestione di contingenti tariffari autonomi dell'Unione per le importazioni di alcuni prodotti della pesca nelle Isole Canarie dal 2021 al 2027 (GUUE L 403, del 1° dicembre 2020).

Regolamento (UE) 2020/1783 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2020, relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale (assunzione delle prove) (rifusione) (GUUE L 405, del 2 dicembre 2020).

Regolamento (UE) 2020/1784 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2020, relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale («notificazione o comunicazione degli atti») (rifusione) (GUUE L 405, del 2 dicembre 2020).

Regolamento (UE) 2020/2131 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, sulla soppressione dei dazi doganali su determinati prodotti (GUUE L 430, del 18 dicembre 2020).

Regolamento (UE) 2020/2170 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, sull'applicazione dei contingenti tariffari e di altri contingenti di importazione dell'Unione (GUUE L 432, del 21 dicembre 2020).

Regolamento (UE) 2020/2171 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, che modifica l'allegato II bis del regolamento (CE) n. 428/2009 del Consiglio per quanto riguarda il rilascio di un'autorizzazione generale di esportazione dell'Unione per l'esportazione di determinati prodotti a duplice uso dall'Unione verso il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (GUUE L 432, del 21 dicembre 2020).

Regolamento (UE) 2020/2172 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, che modifica il regolamento (CE) n. 1215/2009 del Consiglio recante misure commerciali eccezionali applicabili ai paesi e territori che partecipano o sono legati al processo di stabilizzazione e di associazione dell'Unione europea (GUUE L 432, del 21 dicembre 2020).

Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (GUUE L 433I, del 22 dicembre 2020).

Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (GUUE L 433I, del 22 dicembre 2020).

Regolamento (UE) 2020/2220 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020, che stabilisce alcune disposizioni transitorie relative al sostegno da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) negli anni 2021 e 2022 e che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013 e (UE) n. 1307/2013 per quanto riguarda le risorse e l'applicazione negli anni 2021 e 2022 e il regolamento (UE) n. 1308/2013 per quanto riguarda le risorse e la distribuzione



di tale sostegno in relazione agli anni 2021 e 2022 (GUUE L 437, del 28 dicembre 2020).

Regolamento (UE) 2020/2221 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020, che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU) (GUUE L 437, del 28 dicembre 2020).

Regolamento (UE) 2020/2222 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020, relativo a determinati aspetti della sicurezza e della connettività delle ferrovie in relazione all'infrastruttura transfrontaliera che collega l'Unione e il Regno Unito attraverso il collegamento fisso sotto la Manica (GUUE L 437, del 28 dicembre 2020).

Regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020, che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (GUUE L 437, del 28 dicembre 2020).

Regolamento (UE) 2020/2224 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020, recante norme comuni atte a garantire i collegamenti di base per il trasporto di merci e di passeggeri su strada dopo la fine del periodo di transizione di cui all'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (GUUE L 437, del 28 dicembre 2020).

Regolamento (EU) 2020/2226 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020, relativo a determinati aspetti della sicurezza aerea in relazione alla fine del periodo di transizione di cui all'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (GUUE L 437, del 28 dicembre 2020).

Regolamento (UE) 2020/2227 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020, che modifica il regolamento (UE) 2017/2403 per quanto riguarda le autorizzazioni di pesca per i pescherecci dell'Unione nelle acque del Regno Unito e le operazioni di pesca dei pescherecci del Regno Unito nelle acque dell'Unione (GUUE L 437, del 28 dicembre 2020).

Direttiva (UE) 2020/1504 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 ottobre 2020, che modifica la direttiva 2014/65/UE relativa ai mercati degli strumenti finanziari (GUUE L 347, del 20 ottobre 2020).

Direttiva (UE) 2020/1756 del Consiglio del 20 novembre 2020, che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto per quanto riguarda l'identificazione dei soggetti passivi nell'Irlanda del Nord (GUUE L 396, del 25 novembre 2020).

Direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2020, relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE (GUUE L 409, del 4 dicembre 2020).

Direttiva (UE) 2020/2020 del Consiglio del 7 dicembre 2020, recante modifica della direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le disposizioni transitorie relative all'imposta sul valore aggiunto applicabile ai vaccini contro la COVID-19 e ai dispositivi medico-diagnostici in vitro della COVID-19, in risposta alla pandemia di COVID-19 (GUUE L 419, dell'11 dicembre 2020).

Direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (rifusione) (GUUE L 435, dell'11 dicembre 2020).

Decisione (UE) 2020/1430 del Consiglio del 6 ottobre 2020, relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di Comitato misto SEE riguardo alla modifica del protocollo 31 dell'accordo SEE sulla cooperazione in settori specifici al di fuori delle quattro libertà (GUUE L 333, del 12 ottobre 2020).

Decisione (UE) 2020/1531 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2020, che autorizza la Francia a negoziare, firmare e concludere un accordo internazionale che integra il trattato tra la Francia e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord relativo alla costruzione e all'esercizio del collegamento fisso sotto la Manica da parte di concessionari privati (GUUE L 352, del 22 ottobre 2020).

Decisione (UE) 2020/1782 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2020 che modifica la decisione n. 573/2014/UE su una cooperazione rafforzata tra i servizi pubblici per l'impiego (SPI) (GUUE L 400, del 30 novembre 2020).

Decisione (UE) 2020/1790 del Consiglio del 16 novembre 2020, che autorizza il Portogallo ad applicare un'aliquota ridotta dell'accisa su determinati prodotti alcolici la cui produzione avviene nelle regioni autonome di Madera e delle Azzorre (GUUE L 402, del 1° dicembre 2020).

Decisione (UE) 2020/1793 del Consiglio del 16 novembre 2020, recante modifica della decisione n. 940/2014/UE relativa al regime dei «dazi di mare» nelle regioni ultraperiferiche francesi per quanto riguarda la sua durata di applicazione (GUUE L 402, del 1° dicembre 2020).

Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom (GUUE L 424, del 15 dicembre 2020).

Decisione di esecuzione (UE) 2020/2189 del Consiglio del 18 dicembre 2020, che autorizza i Paesi Bassi a introdurre una misura speciale di deroga agli articoli 168 e 168 bis della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GUUE L 434, del 23 dicembre 2020).

Decisione (UE) 2020/2228 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020, relativa a un Anno europeo delle ferrovie (2021) (GUUE L 437, del 28 dicembre 2020).

Decisione (UE) 2020/2229 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 recante modifica della decisione n. 445/2014/UE che istituisce un'azione dell'Unione «Capitali europee della cultura» per gli anni dal 2020 al 2033 (GUUE L 437, del 28 dicembre 2020).



Sulla scena europea

Via libera allo strumento per la ripresa Next Generation EU

Il Consiglio europeo del 10 - 11 dicembre 2020, ha raggiunto un accordo sul Quadro finanziario pluriennale dell'UE 2021-2027 e, di conseguenza, su Next Generation EU, lo strumento di ripresa temporaneo da 750 miliardi di euro, legato al bilancio a lungo termine dell'Unione. L'accordo è stato possibile grazie ai negoziati condotti tra la presidenza tedesca del Consiglio dell'UE e due Paesi, Ungheria e Polonia, contrari al meccanismo che lega l'erogazione dei fondi dell'UE al rispetto dello stato di diritto da parte degli Stati membri. Caduto il loro veto, è adesso possibile per il Parlamento europeo e il Consiglio compiere i passi necessari per adottare il pacchetto di strumenti per la ripresa, inclusi il regolamento sul Quadro finanziario pluriennale e la decisione sull'aumento del massimale delle risorse proprie dell'UE. Si tratta di un intervento senza precedenti nella storia dell'Unione europea, dal valore complessivo di 1.800 miliardi di euro, finalizzati a risolvere gli Stati membri dalla crisi socio-economica alimentata dalla pandemia. Dei 750 miliardi di euro previsti da Next Generation EU, che include 360 miliardi di euro di prestiti a tasso agevolato e 390 miliardi di euro di sovvenzioni, la parte più ingente, ovvero 209 miliardi di euro, è destinata all'Italia.

Goodbye UK: raggiunto l'accordo sulla cooperazione futura tra Regno Unito e Unione europea

Dopo 4 anni di negoziati, il 24 dicembre 2020 l'Unione europea e il Regno Unito hanno raggiunto un accordo sulle loro future relazioni. L'accordo sugli scambi e la cooperazione con il Regno Unito, frutto dell'intenso lavoro del capo negoziatore dell'Unione europea Michel Barnier, si articola in tre pilastri: un accordo di libero scambio, che prevede un nuovo partenariato economico e sociale; un nuovo partenariato per la sicurezza dei cittadini, che traccia la cornice in tema di cooperazione delle autorità di contrasto e giudiziarie in materia penale e civile; infine, un accordo sulla *governance*, in grado di assicurare una corretta applicazione e interpretazione dell'intesa così faticosamente raggiunta. Restano fuori dall'accordo la politica estera, la sicurezza esterna e la cooperazione in materia di difesa. L'accordo ha scongiurato l'ipotesi nefasta del "no deal" alla conclusione del periodo transitorio, stabilito al 31 dicembre 2020, e ha delineato lo scenario configurabile dal 1° gennaio 2021. A partire da questa data, il Regno Unito lascia il mercato unico e l'unione doganale, nonché le politiche e gli accordi internazionali dell'UE. Tra i programmi UE ai quali il Regno Unito non partecipa più, figura il programma che più ha coinvolto le giovani generazioni nel percorso di integrazione europea: Erasmus+.

Lo strumento SURE in azione per reagire alla crisi

SURE è lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza a seguito della pandemia di Covid-19, istituito lo scorso maggio con il regolamento (UE) n. 672/2020 del Consiglio, e basato sulle garanzie fornite dai Paesi membri dell'UE. Nell'ambito di questo strumento, il 17 novembre la Commissione europea ha erogato 14 miliardi di euro a 9 Stati membri, tra i quali l'Italia, sotto forma di prestiti concessi a condizioni favorevoli. Si tratta della seconda tranche erogata a titolo di SURE. La prima, del 27 ottobre 2020, ammontava complessivamente a 17 miliardi. L'Italia è il paese dell'UE maggiormente beneficiario, avendo ricevuto 10 miliardi di euro in occasione della prima erogazione e 6,5 miliardi di euro nella seconda. Il sostegno finanziario di SURE, erogato in seguito all'emissione di obbligazioni sociali da parte della Commissione europea e basato su un'effettiva solidarietà tra gli Stati membri, contribuisce a coprire i costi legati al finanziamento dei regimi nazionali di riduzione dell'orario di lavoro nel contesto della pandemia e rappresenta un importante tassello della risposta dell'UE agli effetti della crisi economico-sociale determinata dal Covid-19.

Verso una piena attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE

A vent'anni dalla prima proclamazione a Nizza della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, divenuta giuridicamente vincolante solo dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Commis-

sione europea ha presentato una nuova strategia per garantirne la piena applicazione. Le azioni ivi contemplate riguardano vari ambiti. Saranno predisposti nuovi meccanismi di collaborazione tra Commissione e Paesi membri per assicurare l'attuazione della Carta da parte sia degli Stati membri, sia delle Istituzioni dell'UE; inoltre, sono previste iniziative miranti a responsabilizzare la società civile e a incrementare la conoscenza dei cittadini sui diritti sanciti nella Carta. La strategia, adottata il 2 dicembre 2020, è emblematica di un rinnovato slancio verso la costruzione di un'Unione basata sul rispetto di diritti fondamentali non negoziabili.

Diritti delle persone con disabilità: il punto della situazione nella valutazione della Strategia 2010-2020

Il 20 novembre la Commissione europea ha pubblicato la valutazione della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020, rendendo note luci ed ombre degli sforzi compiuti dall'UE nell'ultimo decennio per rimuovere gli ostacoli che precludono alle persone con disabilità il pieno godimento dei loro diritti e la partecipazione alla vita sociale. Quali traguardi raggiunti dalla Strategia, sono stati adottati l'atto europeo sull'accessibilità, la direttiva sull'accessibilità del web e la normativa sui diritti dei passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta. Tuttavia, molti passi sono ancora da compiere per fronteggiare gli alti tassi di disoccupazione e di povertà. Inoltre, la Strategia è carente in termini di monitoraggio degli obiettivi da raggiungere, e non presenta un'adeguata attenzione ai bisogni delle persone con disabilità mentali e ai diritti dei bambini. Sulla base di questi risultati, all'inizio del 2021 la Commissione europea presenterà una Strategia rafforzata 2021-2030, che terrà conto anche delle nuove sfide poste dalla pandemia di Covid-19.

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

Direttore responsabile: Ennio Triggiani

Comitato di direzione:

Loredana Capone, Michele Emiliano, Giuseppe Moro,
Paola Romano, Ugo Villani

Redazione:

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

Hanno collaborato alla redazione di questo numero:
Francesca Di Gianni, Marinella Giannelli, Micaela Lastilla,
Annalisa D. Puppo, Angela Rieti

Comitato dei Referees:

Susanna Cafaro, Antonietta R. P. Damato,
Adriana Di Stefano, Fabio Ferraro, Gaspare Fiengo,
Caterina Fratea, Simone Marinai, Michele Messina,
Teresa Maria Moschetta, Criseide Novi, Emanuela Pistoia,
Anna Pitrone, Sara Pugliese, Gianpaolo Maria Ruotolo

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