

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

# Ridisegnare il futuro dell'Europa

*L'Editoriale* di ENNIO TRIGGIANI

Inaugurato dalla formalizzazione del recesso del Regno Unito (decisione 2020/135 del 30 gennaio) il 2020 potrebbe risultare decisivo per il futuro dell'Unione europea. Gli scenari che si aprono sono numerosi e tutti importanti. Anzitutto vedremo alla prova la nuova Commissione con la Presidenza affidata per la prima volta a una donna, la tedesca Ursula von der Leyen. Il suo programma prevede che l'Europa debba guidare la transizione verso un pianeta in salute e un nuovo mondo digitale adeguando la nostra economia sociale di mercato unico alle nuove ambizioni dell'epoca attuale, salvaguardando i valori comuni e promuovendo lo Stato di diritto. La nuova strategia di crescita viene fondata sul "Green

Deal" ponendo la difesa dell'ambiente quale perno trasversale della crescita per riconciliare l'economia con il pianeta. Sotto questo profilo, è significativa la scelta di trasformare la Banca europea per gli investimenti in una "banca per il clima" e di aumentare sensibilmente il budget dedicato alle fonti rinnovabili e all'efficienza energetica, ai trasporti a basse emissioni di CO<sub>2</sub>, alle misure per la tutela ambientale e per la mitigazione dei rischi climatici.

Tornando all'uscita del Regno Unito, ci vorranno ancora molti mesi per sciogliere i complessi nodi tecnici che ne derivano: fra questi, il trattamento riservato ai cittadini europei residenti in quel Paese ed ai britannici presenti negli altri 27. Per questi



*Consiglio Regionale della Puglia*



*Regione Puglia*



COMUNE DI BARI



Cofinanziato dall'UE



VERSIONE ONLINE

[www.sudineuropa.net](http://www.sudineuropa.net)



ultimi si dovrebbe verificare la perdita della loro cittadinanza dell'Unione, conferita sul presupposto del possesso della cittadinanza di uno Stato membro (art. 20 TUE), anche se la circostanza che la prima si aggiunge alla seconda e non la sostituisce le attribuisce un certo grado di autonomia degno di miglior causa. Certo, nessun problema si porrebbe se questo istituto giuridico godesse, come sarebbe auspicabile, di una specifica disciplina che ne consentisse il mantenimento pur in caso di perdita (o assenza) di cittadinanza nazionale. Nell'ampio dossier di riforma del Trattato di Lisbona anche questo profilo andrebbe, a mio avviso, opportunamente considerato. Il recesso britannico costituisce comunque una perdita importante per l'Unione, venendo meno un importante riferimento di storia, democrazia, economia, finanza e di capacità militari; ma andrà probabilmente peggio per i britannici considerate, oltre quelle economiche, le spinose e problematiche questioni scozzesi e irlandese con un forte richiamo all'indipendenza per la prima e alla riunificazione per la seconda. Tuttavia, venendo meno un Paese sempre poco disponibile al progresso dell'integrazione, cui ha più volte posto un freno, scompare il comodo alibi dietro il quale altri Stati membri si sono spesso nascosti per giustificare la mancanza di coraggio nel compiere quelle scelte importanti delle quali ci sarebbe ormai estremo bisogno.

In proposito, il rafforzamento della difesa comune appare indispensabile non solo per una consistente razionalizzazione della spesa dei singoli Stati membri in tale delicato settore ma anche in considerazione della sempre minore disponibilità degli USA a farsi carico degli oneri legati al loro impegno militare in Europa. Invece, di fronte alle crescenti aspirazioni egemoniche di Russia e Cina, la geopolitica mondiale suggerirebbe il rafforzamento dell'uropeismo, per salvaguardarne l'indipendenza, e non certo la sua scomparsa sull'altare di superati e inefficaci nazionalismi.

L'anno in corso registra una ricorrenza molto importante, i 70 anni da quel 9 maggio 1950 in cui il ministro degli esteri francese Robert Schuman convocò una conferenza stampa per una Dichiarazione che ha segnato la nascita dell'integrazione europea e che è pertanto ricordata, nel suo forte valore simbolico, come data della Festa dell'Europa. L'obiettivo primario da conseguire era (ed è) la pace che "non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi... Il contributo che un'Europa organizzata e vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche... Questa proposta... costituirà il primo nucleo concreto di una Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace". Si delineava, pertanto, nel 1950 il chiaro superamento di una concezione assolutistica della sovranità alla base degli antichi conflitti europei, tanto che la Gran Bretagna inizialmente rifiutò di aderirvi sostenendo, per poi pentirsi, che mai avrebbe consentito tale intrusione nella sua sfera sovrana peraltro mai intaccata oltre certi limiti.

Gli "sforzi creativi", dei quali parlava Schuman, si sono concretizzati in questi decenni attraverso il perfezionarsi di una realtà unica e originale basata su norme comuni, prevalenti in caso di contrasto su quelle nazionali, su di una struttura istituzionale fortemente innovativa dotata di un proprio sistema giurisdizionale, su di una crescita economica enorme per tutti i Paesi membri grazie all'unione economica e, per 19 degli Stati membri, monetaria. Certo molto si deve ancora realizzare ed è indispensabile che la costruzione in atto trovi il suo perno centrale sulla solidarietà. Questa dovrà manifestarsi con ben maggiore concretezza e ampiezza in particolare nella gestione e redistribuzione dei flussi migratori (come già sancito dall'art. 80 TUE), anche attraverso idonee sanzioni verso i Paesi membri riluttanti. Ma è da registrare positivamente il rafforzamento del "Corpo europeo di solidarietà" che, attraverso un budget complessivo di 117 milioni di euro, offre ai giovani significative opportunità per dare supporto alle comunità in una vasta gamma di settori, consentendo loro di acquisire nuove esperienze e competenze per la propria crescita personale e professionale. Si tratta di uno strumento utile, come lo è l'Erasmus, per evidenziare il concreto spessore

della cittadinanza europea. Così come andrebbe nuovamente posta al centro degli obiettivi dell'Unione la giustizia sociale quale fondamento dell'economia sociale di mercato, qualità identitaria della costruzione europea.

Diceva Jean Monnet, effettivo ispiratore della Dichiarazione del 1950, che: "Le persone accettano i cambiamenti solo di fronte alla necessità e riconoscono la necessità solo di fronte a una crisi". Recuperando lo spirito della Dichiarazione si tratta di sviluppare un incrocio fecondo tra memoria e futuro da nutrire con l'indispensabile pizzico di utopia. Lo strumento a tal fine dovrebbe essere, a partire proprio dal prossimo 9 maggio, la "Conferenza sul futuro dell'Europa" che si pone l'obiettivo di ridisegnare, in due anni, le riforme necessarie a rilanciare il processo di integrazione attraverso un processo che è indispensabile sia aperto e partecipato con il pieno coinvolgimento della società civile. Ma è altrettanto imprescindibile che l'orizzonte di riferimento non sia il tradizionale approccio funzionalista, basato sulla politica dei piccoli passi (magari anche indietro!) in una logica meramente continuista, quanto una visione di tipo federalista con cui si sciolgano i veri nodi politici e istituzionali. In altri termini, il cuore del dibattito dovrà concernere un nuovo rapporto tra sovranità e sovranismi, grazie al quale questi ultimi vengano ricondotti alla ragionevolezza di un ruolo in cui i singoli Stati membri recuperino competenze che a volte sono state frettolosamente, e forse impropriamente, proiettate nella sfera sovranazionale. Nel contempo, è indispensabile radicare nel dibattito pubblico la rinuncia da parte dei governi nazionali al controllo di politica che la cui gestione in sede europea si dimostra di gran lungo la più efficace. Le istituzioni europee per funzionare al meglio, attraverso una attenta ridefinizione delle competenze, devono essere liberate dal pesante condizionamento di governi nazionali in grado oggi di esercitare un controproducente veto laddove ad essi consentito dal Trattato ma, anche in assenza di una previsione formale, spesso efficacemente ponendolo su base meramente politica.

In altri termini, bisogna convincere i cittadini che sovranità europea e nazionale non sono in conflitto in quanto una sovranità condivisa è sempre preferibile a una inesistente e che senza la cessione di ulteriori poteri sovrani non può avere luogo una condivisione democraticamente legittimata delle conseguenze sulle politiche fiscali, economiche e sociali comuni. Il vero pericolo per la democrazia è, infatti, il consolidarsi di una realtà in cui la sovranità non sia più sottoposta a regole e vengano esercitati poteri che i cittadini non sono in grado di controllare in quanto trasferiti in sconosciute mani private o presso potenze esterne all'Unione, violando i principi di prossimità e trasparenza e determinando un pericoloso deficit di fiducia. Il rischio, serio, risiede nella delegittimazione delle democrazie nazionali in assenza della edificazione di una democrazia federativa.

La riforma avvenuta a Lisbona, pur contenente significativi profili innovativi, presenta ormai la necessità di essere superata. È infatti impossibile un'evoluzione, per quanto graduale, dell'Unione europea in senso federale, unico scenario realisticamente ipotizzabile, sulla base della mera utilizzazione dei pur interessanti meccanismi previsti nei Trattati stessi (quali le cooperazioni rafforzate). Solo se l'Europa diventa lo spazio dove si organizza la politica e la discussione democratica – se si trasforma, cioè, nell'istituzione intermedia fra Stati e mondializzazione, fra cittadini e mercati anonimi – ciascun Paese potrà ridivenire effettivo padrone di sé non per esercitare inconcludenti veti ma per contribuire efficacemente alla formazione della volontà comune. Si tratta dell'unica via seriamente percorribile per rimanere fedeli ai valori originari di una straordinaria ma incompiuta rivoluzione politica, economica e ideale.

*Ennio Tiggiani*



## Editoriale

### Ridisegnare il futuro dell' Europa

ENNIO TRIGGIANI

1



## approfondimenti

La **MINACCIA DEI DAZI** e le relazioni commerciali tra UE e USA

VALERIA DI COMITE

5



Il Consiglio, le **SPONSORIZZAZIONI COMMERCIALI** e la moglie di Cesare...

IVAN INGRAVALLO

7



Nuovo Regolamento CPC: rafforzata la cooperazione tra le autorità nazionali di **TUTELA DEI CONSUMATORI**

ANGELA MARIA ROMITO

9



La condizione dei **MIGRANTI IN LIBIA**: a che punto è la notte?

GIUSEPPE MORGESE

11



**LIBERTÀ DI ESPRESSIONE** tramite facebook e hate speech

EGERIA NALIN

13



La nuova strategia UE per **AMBIENTE E SVILUPPO**

MICAELA FALCONE

15



La Corte di giustizia condanna l'Italia per i **RITARDI DI PAGAMENTO** delle sue Pubbliche Amministrazioni

DONATELLA DELVESCOVO

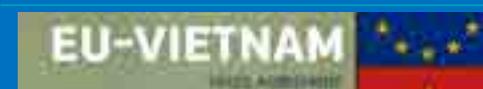
17



Un' **EUROPA SOCIALE** forte per transizioni giuste

MICAELA LASTILLA

19



Gli **ACCORDI UE-VIETNAM** sul commercio e sugli investimenti

ANNALISA DANIELA PUPPO

21



## Europe direct

Una conferenza per il **FUTURO DELL'EUROPA**

M. IRENE PAOLINO

23



## norme di interesse generale

25



## Sulla scena dell'Europa

28



#### ARTICOLI

Paolo MENGOZZI

Corte di giustizia, Corte costituzionale, principio di cooperazione e la saga Taricco  
Giuseppe TESAURO, Celeste PESCE

Divieto di discriminazioni geografiche: interazioni e prospettive

Gabriella CARELLA

Inapplicabilità del regolamento Dublino III a talune fattispecie di migrazioni irregolari nel Mediterraneo

Simone MARINAI

Considerazioni in merito all'introduzione, "a Trattati invariati", di nuovi meccanismi per il rispetto della *rule of law*

Pierre DE GIOIA CARABELLESE

La BRRD (o direttiva *bail-in*), "atto secondo"

Marco EVOLA

L'art. 50 TUE tra autointegrazione ed eterointegrazione del diritto dell'Unione europea

#### NOTE E COMMENTI

Sara DE VIDO

La direttiva UE sulla plastica monouso alla luce del diritto umano ad un ambiente salubre

Giacomo DI FEDERICO

*Abogados* di seconda generazione, *avocats* della struttura *Unbr Bota* e "triangolati".

Il sistema IMI e il diritto a una tutela giurisdizionale piena ed effettiva

Alessandro ROSANÒ

*Once Aranyosi, Always Aranyosi?* Considerazioni sulla riproponibilità del test *Aranyosi* e *Căldăraru* nell'ambito di alcuni strumenti di cooperazione giudiziaria in materia penale diversi dal mandato d'arresto europeo

Claudia CINNIRELLA

Sul dialogo tra Corti in materia di doppio binario sanzionatorio: il nuovo principio del *ne bis in idem*, tra proporzionalità e (restituito) margine d'apprezzamento

Michele DE ZIO

L'insostenibile leggerezza dei diritti sociali nell'Unione europea: alcune considerazioni alla luce delle sentenze *Florescu* e *associação sindical dos juizes portugueses*

#### RECENSIONI

U. VILLANI, *Diritto internazionale privato: profili generali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019 (M. Panebianco)

D.J. LIÑÁN NOGUERAS, P.J. MARTÍN RODRÍGUEZ (dirs.), *Estado de derecho y Unión europea*, Madrid, Tecnos, 2018 (S. Marinai).

### ANNO XIV, n. 3, 2019

#### ARTICOLI

Ennio TRIGGIANI

La codificazione nell'Unione europea attraverso i principi di democrazia, efficacia e trasparenza

Giandonato CAGGIANO

Il richiedente la protezione internazionale davanti al giudice tra tutela giurisdizionale effettiva e autonomia processuale degli Stati membri dell'Unione europea

Paola BELLOCCHI

Concorrenza e *dumping* sociale nell'Unione europea: le nuove regole sul distacco transnazionale dei lavoratori

Michele VELLANO

Linee evolutive del sostegno alla democrazia nell'azione esterna dell'Unione europea

Sara POLI

La politica europea di vicinato e la sua evoluzione nei rapporti tra l'Unione e gli Stati del partenariato orientale

Giuseppe MORGESE

Discriminazioni dirette e indirette a carico dei cittadini non-italiani nell'accesso al reddito e alla pensione di cittadinanza

Francesco BUONOMENNA

Nuovi scenari di diritto di famiglia, con particolare riferimento alle unioni civili: profili evolutivi e applicativi di diritto internazionale privato ed europeo

Davide MARESCA

Il limite alla libertà dello Stato nella cessazione anticipata delle concessioni alla luce dell'ordinamento dell'Unione europea

Daniela MARRANI

La cooperazione strutturata permanente (PESCO): quadro giuridico-istituzionale per l'integrazione "flessibile" in materia di difesa europea

#### NOTE E COMMENTI

Angelo DAVI, Alessandra ZANOBETTI

Il nuovo regolamento UE 2019/1111 e la circolazione di separazioni e divorzi nello spazio giudiziario europeo

Pieralberto MENGOZZI

La Corte di Giustizia e la trasparenza da assicurare nella conclusione di contratti con i consumatori

Luca PANTALEO

The Autonomy of the EU Legal Order and International Dispute Settlement in the Wake of Opinion 1/17

Giuseppe PASCALE

Ricongiungimento familiare, diritti fondamentali e *kafala* islamica nella sentenza *M.S.* della Corte di giustizia dell'Unione europea.



# La MINACCIA DEI DAZI e le relazioni commerciali tra UE e USA

di VALERIA DI COMITE

1. In una conferenza stampa organizzata al margine del *World Economic Forum* di Davos, il 22 gennaio 2020, il Presidente Donald Trump ha dichiarato che gli Stati Uniti sono pronti a imporre pesanti dazi all'importazione (del 25%) nel settore delle automobili originarie dall'Unione europea qualora non si giunga alla conclusione di un accordo commerciale. Inoltre, minacce di ritorsioni statunitensi sono state effettuate anche come risposta alla web tax recentemente stabilita da alcuni governi europei (compresa l'Italia). In particolare, Trump ha dichiarato di aver detto alla Presidente della Commissione europea von der Leyen che: "absent a trade deal, he would need to 'take action' in the form of 'very high tariffs on their cars and other things'..." (cfr. intervista concessa alla CNBC, disponibile online). Questa strategia, dal tono minaccioso, si pone in linea con la recente politica statunitense di ritorno alla classica forma di protezionismo consistente nell'imposizione di elevati dazi doganali, ma è in netto contrasto con le regole multilaterali stabilite dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), nota in inglese con l'acronimo WTO (World Trade Organization).

2. Dapprima il GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) del 1947 e, successivamente, l'OMC hanno avuto come obiettivo principale l'abbassamento dei dazi doganali proprio per favorire gli scambi commerciali internazionali. I diversi negoziati tariffari (i c.d. Rounds) svoltisi nel corso del tempo in seno al GATT, infatti, avevano avuto l'effetto di far diminuire i dazi avvan-

tedesimo trattamento previsto per i prodotti nazionali simili (sul funzionamento di tali regole cfr. P. Picone, A. Ligustro, *Diritto del commercio internazionale*, Padova, 2002).

Le concessioni tariffarie accordate da ciascun Membro a seguito dei negoziati tariffari sono indicate in liste (*schedules*) allegate al GATT che formano parte integrante di detto Accordo (art. II GATT); per effetto della regola del "consolidamento" non possono essere modificate per un periodo di tre anni e, successivamente, la loro modifica è subordinata al consenso degli Stati interessati. I Membri dell'OMC non possono quindi unilateralmente innalzare i dazi doganali, fatte salve specifiche ipotesi che però sono subordinate al rispetto di condizioni sostanziali e procedurali. Una

due corrispondenti Accordi multilaterali (Accordo antidumping e Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative). Un aumento di dazi doganali è consentito anche facendosi applicazione dell'art. XIX GATT e dell'Accordo sulle misure di salvaguardia, che prevedono la possibilità di sospendere o ritirare concessioni doganali in sussistenza degli elementi indicati dallo stesso art. XIX, ossia se "(...) a seguito di sviluppi impreveduti delle circostanze e per effetto degli obblighi, comprese le concessioni tariffarie che una parte contraente ha assunto in virtù del [GATT] le importazioni di un prodotto nel territorio di una parte contraente aumentino in misura tale da e si realizzino in condizioni tali da causare o rischiare di causare un danno grave ai produttori nazionali di prodotti simili



prima eccezione è prevista dall'art. II, par. 2, lett. b), GATT che fa riferimento ai dazi antidumping e a quelli compensativi. Si tratta, in definitiva, della possibilità di ricorrere a strumenti di difesa commerciale contro pratiche di dumping o avverso sovvenzioni "vietate" o "passibili di azione legale" che arrechino danno alla produzione nazionale. In tali casi l'aumento di dazi è finalizzato a neutralizzare gli effetti dannosi; tali misure possono essere applicate unilateralmente dal Membro importatore se si rispettano i requisiti sostanziali e procedurali stabiliti nell'art. VI GATT e nei

o di prodotti direttamente concorrenti". Un'ulteriore eccezione è prevista anche per motivi concernenti la sicurezza, ai sensi dell'art. XXI del GATT. Infine, un aumento dei dazi doganali può essere autorizzato a titolo di contromisura dall'Organo di soluzione delle controversie (DSB - *Dispute Settlement Body*) in caso di mancata esecuzione di una sua delibera (raccomandazione o decisione) che adotta i *report* di un *panel* o dell'Organo di appello, come espressamente previsto dall'art. 22, par. 6 dell'Intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie



(DSU - *Dispute Settlement Understanding*).

Con questa breve premessa sulle varie possibilità previste nel sistema WTO per consentire l'aumento dei dazi doganali, si intende sottolineare come un siffatto aumento non sia sempre contrario alle regole della WTO; per valutarne la legittimità è però necessario distinguere le diverse fattispecie, in modo da accertare se la condotta di un determinato Stato è conforme al sistema di regole multilaterali in vigore.

3. In particolare, nel caso dei dazi recentemente imposti dagli USA bisogna differenziare diverse situazioni, la prima certamente legittima e la seconda di dubbia legittimità e attualmente al vaglio degli organi di soluzione delle controversie. Per quanto concerne la prima ipotesi, è noto che dal 18 ottobre 2019 sono stati imposti dazi doganali all'importazione su diversi prodotti europei e italiani, compresi alcuni tipi di formaggi, prosciutti, molluschi, agrumi (la lista dei prodotti è consultabile online). Tali dazi sono qualificabili come "sospensioni di concessioni" e pertanto sono legittimi: infatti si tratta di contromisure, autorizzate dal DSB, ai sensi dell'art. 22, par. 6 DSU. La decisione di autorizzare l'aumento dei dazi fino a un valore di 7,5 miliardi USD (6,8 miliardi EUR) è stata adottata dal DSB il 14 ottobre 2019 nell'ambito di un'annosa e complessa controversia (non ancora terminata) riguardante le sovvenzioni concesse nel settore della produzione degli Airbus (DS/316 - *EC and Certain Member States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*); controversia iniziata con un reclamo degli USA del 6 ottobre 2004. Un secondo reclamo del 31 gennaio 2007 (DS/347- *EC and Certain Member States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft second complaint*) sempre relativo al settore degli aeromobili, invece, è stato definito con un accordo il 7 ottobre 2007. L'autorizzazione del DSB rende pertanto legittimi i dazi degli Stati Uniti, che in questo caso possono qualificarsi come sospensioni delle concessioni, il cui obiettivo è indurre la controparte a porre fine a una condotta ritenuta non conforme alle regole della WTO (in tema cfr. C. Dordi, *Caso Airbus, i dazi Usa si basano sulle norme internazionali della WTO*, in *Il Sole 24 ore*, 11 ottobre 2019). Tale situazione dovrebbe indurre l'UE e gli Stati membri interessati a dare corretta esecuzione ai *report del panel* e dell'Organo di appello adottati dal DSB (la prima volta il 1° giugno 2011 in relazione alla controversia iniziale e poi il 28 maggio 2018 a seguito del reclamo presentato ai sensi dell'art. 21, par. 5 DSU). Tuttavia, l'Unione europea considera di aver già correttamente adempiuto all'obbligo di rendere le sue misure conformi alle richieste del DSB, di conseguenza il 2 dicembre 2019 essa ha presentato un secondo reclamo ai sensi dell'art. 21, par. 5 DSU, oltre ad aver già iniziato una diversa controversia in riferimento a misure statunitensi nel medesimo settore.

In relazione alla seconda ipotesi, come già evidenziato, l'aumento di dazi doganali può avvenire in determinate situazioni in conformità alle regole WTO, anche se deciso unilateralmente da un Membro, ma solo qualora si verifichino le specifiche condizioni che consentono l'applicazione di regole di carattere eccezionale. È ben noto che, a seguito dei proclami del Presidente Trump dell'8 marzo 2018, gli Stati Uniti hanno deciso di aumentare i dazi doganali all'importazione di prodotti di acciaio (nella misura del 25%) e di alluminio (del 10%) al fine di proteggere il proprio mercato nazionale. Per giustificare tali misure gli USA hanno invocato l'eccezione prevista dall'art XXI GATT che fa riferimento a motivi di "sicurezza nazionale". Essi hanno affermato che l'aumento delle importazioni in tali settori avrebbe avuto l'effetto di far crollare la produzione nazionale, di conseguenza l'industria nazionale non sarebbe più stata in grado di soddisfare la domanda interna. Questa situazione avrebbe generato il rischio di non poter affrontare situazioni di emergenza e di sicurezza nazionale. Nella scelta degli USA sarebbero presenti però anche motivi di carattere economico, pertanto si è posto il problema di accertare la qualificazione delle misure statunitensi (in tema cfr. G. Adinolfi, *Le misure USA per la protezione dei mercati nazionali*, in *sidiblog*, 13 aprile 2018). Non è certo che le misure controverse possano qualificarsi come restrizioni giustificate ai sensi dell'art. XXI; sarebbe plausibile una loro qualificazione come clausole di salvaguardia. In quest'ultimo caso però i dazi sarebbero stati imposti senza rispettare le regole sostanziali e procedurali stabilite nell'art. XIX GATT e nello specifico Accordo sulle misure di

salvaguardia, pertanto tali misure potrebbero essere illegittime. La condotta degli Stati Uniti ha quindi dato luogo a una serie di reclami presentati da numerosi Membri (Canada, Cina, India, Unione europea, Messico, Norvegia, Russia, Svizzera, Turchia) e sono attualmente pendenti davanti al *panel* ben sette controversie (sono state definite amichevolmente solo quelle con Canada e Messico). È necessario attendere la valutazione del *panel* (che secondo quanto da esso affermato non avverrà prima dell'ottobre 2020) per conoscere della legittimità delle misure USA. Peraltro, bisogna ricordare che le constatazioni del *panel* dovrebbero poter essere oggetto di appello, ma al momento non è ancora risolto il problema della paralisi dell'Organo di appello (dovuto alla scadenza del mandato di 6 dei suoi 7 Membri e alla mancata nomina dei nuovi Membri).

Certamente, al di fuori del sistema di regole WTO si pone la "minaccia" di dazi doganali, usata per indurre i partner commerciali a mantenere condotte considerate necessarie da un altro Membro dell'Organizzazione, posto che l'imposizione di dazi dovrebbe sempre avvenire conformemente ai principi e alle regole fissate negli Accordi OMC. È vero che il sistema multilaterale si basa sul principio di reciprocità, ma le relazioni commerciali non dovrebbero fondarsi su rapporti di forza, bensì essere funzionali al raggiungimento di vantaggi reciproci che le parti scelgono di accordarsi.

4. In questo contesto di regole multilaterali si dovrebbero inquadrare anche le relazioni commerciali che i Membri dell'OMC possono intrattenere sul piano delle relazioni bilaterali. Per quanto concerne, in modo specifico, le relazioni tra Stati Uniti e Unione europea si può sottolineare che in base alle statistiche esse sono tra le più intense nel panorama mondiale, sebbene attualmente non esista un accordo commerciale che li vincoli. Si può ricordare che nel 2013 ebbero inizio i negoziati del TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*), ma furono sospesi nel 2016 e mai più riattivati. Peraltro il Consiglio dell'Unione, con una decisione dell'aprile 2019, ha espressamente sancito che le direttive indirizzate alla Commissione per portare avanti tale negoziato sono divenute obsolete (art. 3), pertanto il progetto può considerarsi definitivamente terminato. Allo stesso tempo, il Consiglio ha stabilito di aprire i negoziati con gli USA per due diversi accordi, il primo relativo al commercio di prodotti industriali e il secondo relativo alla "valutazione di conformità" delle merci. Nella succitata decisione (consultabile online) si invita la Commissione ad aprire i negoziati per la soppressione dei dazi doganali sui soli beni industriali, pertanto rimarrebbero esplicitamente fuori dal campo di applicazione del futuro accordo i prodotti agricoli. Il secondo accordo da negoziare, relativo al *conformity assessment*, avrebbe lo scopo di eliminare le barriere non tariffarie semplificando alle imprese le procedure per dimostrare che i propri prodotti rispettano i requisiti tecnici sia negli USA sia nell'UE, ma garantendo al contempo che siano soddisfatti gli standard di sicurezza europei. L'esigenza di rafforzare il partenariato transatlantico attraverso la conclusione di un trattato per favorire gli scambi commerciali era già stata manifestata nel luglio 2018 durante un incontro alla casa Bianca, tra l'allora Presidente della Commissione Junker e il Presidente Trump. Per conoscere quali potrebbero essere le ulteriori concrete opportunità commerciali nelle relazioni tra USA ed Unione bisognerebbe osservare gli sviluppi dei negoziati, la cui apertura è stata approvata dal Consiglio ad aprile 2019, a seguito della raccomandazione presentata dalla Commissione (cfr. documento COM(2019)16 final del 18 gennaio). Sul punto appare opportuno sottolineare la mancata approvazione politica del Parlamento europeo che nella seduta del 14 marzo 2019 ha perfino respinto una propria proposta di risoluzione sulle raccomandazioni per l'apertura di negoziati commerciali tra UE e USA (cfr. documento 2019/2537(RSP)), molti dubbi dei parlamentari erano dovuti alla strategia statunitense, orientata verso un ritorno al protezionismo. Nella proposta di risoluzione, tra l'altro, si sottolineava come non si potesse concludere un accordo commerciale in presenza di dazi USA non conformi al sistema OMC.

In conclusione, è evidente che l'imposizione o la minaccia di imposizione di dazi doganali manifestano tutte le attuali difficoltà del sistema commerciale multilaterale e rende particolarmente spinose anche le relazioni bilaterali tra Stati Uniti e Unione europea.

# Il Consiglio, le SPONSORIZZAZIONI COMMERCIALI e la moglie di Cesare...

di IVAN INGRAVALLO

Racconta Svetonio che Giulio Cesare, il quale aveva ripudiato la moglie Pompea dopo avere scoperto una sua tresca con Clodio, in occasione del processo di divorzio affermò di non sapere nulla a tale proposito e che, quando gli venne domandato per quale motivo volesse ripudiare la moglie, rispose: “Perché credo che la moglie di Cesare non debba essere neppure toccata da un sospetto”. Questo racconto, e la frase idiomatica appena ricordata, ben si attagliano a una recente vicenda di cui si è occupato il Mediatore europeo.

Si tratta di una questione curiosa e a prima vista marginale, relativa alla sponsorizzazione commerciale dei lavori del Consiglio, la dodice

La vicenda è stata portata all'attenzione del Mediatore dall'organizzazione indipendente *foodwatch*, che si occupa di tutelare i diritti dei consumatori per quanto riguarda la qualità del cibo, che, dopo essersi infruttuosamente rivolta al Consiglio per lamentare l'inopportunità di alcune sponsorizzazioni commerciali di eventi svoltisi durante la presidenza di turno rumena del primo semestre

2019,

ha ritenuto che si fosse in presenza di una caso di cattiva amministrazione.

Come noto, il Mediatore europeo è uno dei meccanismi, probabilmente il più conosciuto, attraverso i quali l'ordinamento giuridico dell'Unione europea assicura il diritto alla buona amministrazione. Secondo l'art. 228, par. 1, TFUE esso “è abilitato a ricevere le denunce (...) riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione, salvo la Corte di giustizia dell'Unione europea nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali”.

Il Mediatore fu istituito con il Trattato di Maastricht del 1992 in

Mediatore è stato chiamato a valutare in particolare l'opportunità, dovuta a esigenze di tutela della reputazione e della neutralità dei lavori del Consiglio, che la sponsorizzazione sia regolamentata, se non addirittura vietata.

connessione con la cittadinanza europea (attualmente, art. 20, par. 2, lett. d, e art. 24, co. 3, TFUE), ma a esso può rivolgersi anche “qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro” (art. 228,



APPROFONDIMENTI

SPONSORIZZAZIONICOMMERCIALI



par. 1, TFUE).

In conformità dell'art. 228, par. 2, TFUE, il Mediatore europeo viene eletto dal Parlamento europeo all'inizio di ogni legislatura (il 18 dicembre 2019 l'irlandese Emily O'Reilly è stata rieletta Mediatore per il quinquennio 2019-2024) e nell'esercitare il suo mandato è tenuto a operare in completa indipendenza, anche dalla stessa istituzione parlamentare dell'Unione. Le regole di funzionamento di questo organo sono previste dal suo Statuto, contenuto nella decisione 94/262/CECA, CE, Euratom del Parlamento europeo, del 9 marzo 1994.

Da quando è stato istituito il Mediatore europeo ha condotto numerose indagini, sia d'ufficio sia su sollecitazione di parte, nei confronti di molte istituzioni, organi e organismi dell'Unione europea e, nonostante non abbia carattere giudiziario, ma solo un più limitato potere di constatare l'esistenza di un caso di cattiva amministrazione e di presentare un rapporto riguardo alla vicenda oggetto del suo esame, la sua azione è stata utile al fine di identificare e risolvere numerose questioni controverse.

Nel contesto fin qui tratteggiato si inserisce la curiosa vicenda poc'anzi accennata, che è stata oggetto di una raccomandazione, approvata dal Mediatore europeo il 6 gennaio 2020 e rivolta al Consiglio sulla base dell'art. 3, par. 6, del suo Statuto ("Il Mediatore, quando ha individuato un caso di cattiva amministrazione, ne informa l'istituzione o l'organo interessato, proponendo, se del caso, progetti di raccomandazione. L'istituzione o l'organo interessato sono tenuti a trasmettergli entro tre mesi un parere circostanziato").

La denuncia presentata al Mediatore ha riguardato l'attività della presidenza di turno del Consiglio. In conformità dell'art. 16, par. 9, TUE, alle condizioni stabilite conformemente all'art. 236, co. 1, lett. b), TFUE, la presidenza di nove delle dieci formazioni del Consiglio (a eccezione di quella "Affari esteri", che è presieduta dall'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza), ruota in maniera paritaria semestrale tra gli Stati membri dell'Unione europea.

La vicenda di cui ci occupiamo riguarda un profilo meno appariscente dell'azione del Consiglio, ma che il Mediatore ha riconosciuto meritevole di attenzione: sponsorizzazione commerciale dei lavori del Consiglio. Il bilancio UE, in particolare quello destinato al funzionamento di questa istituzione, copre solo una parte delle spese necessarie allo svolgimento delle attività della presidenza di turno, mentre la restante parte è a carico dello Stato membro volta a volta incaricato di questo ruolo. Nella prassi alcune spese sono state in parte coperte da sponsorizzazioni commerciali, per esempio consentendo a imprese e società di affiancare il loro nome e/o logo a quelli della presidenza di turno, divenendone così dei "supporter" ufficiali.

Nel primo semestre del 2019, quando la presidenza di turno è stata svolta dalla Romania, diversi sponsor hanno contribuito alle sue attività, tra cui industrie automobilistiche e imprese energetiche, una compagnia telefonica, nonché produttori di sostanze alcoliche e analcoliche. Ed è proprio in relazione a tale ultimo *supporter* che nel giugno 2019 la ricorrente *foodwatch* ha chiesto al Consiglio di regolamentare queste sponsorizzazioni. A fronte della risposta negativa del Consiglio, che ha dichiarato come, sostanzialmente, la questione non lo riguardasse poiché essa ricade nella responsabilità del solo Stato membro che esercita la presidenza di turno, la *foodwatch* si è rivolta al Mediatore ritenendo sufficiente un caso di cattiva amministrazione.

Come di prassi, il Mediatore ha avviato la sua indagine, ascoltando le parti coinvolte. La ricorrente ha messo in evidenza come la sponsorizzazione commerciale della presidenza di turno può provocare un danno reputazionale e far insorgere dei conflitti di interessi (si pensi a uno sponsor che operi in un settore in cui il Consiglio è chiamato a deliberare in qualità di co-legislatore dell'Unione), rischiando di essere percepita negativamente dall'opinione pubblica, la quale in genere non è in grado di distinguere tra i diversi tipi di competenze che il Consiglio e la sua presidenza di turno

stanno esercitando. Secondo il Consiglio, invece, anche se la presidenza di turno è a esso riconducibile, occorre distinguere le attività che questa svolge nel contesto delle sue regole di procedura, le quali vanno considerate propriamente come "attività del Consiglio" e impongono un approccio che salvaguardi la sua neutralità e la sua imparzialità, dalle "altre attività" della Presidenza, come per esempio gli incontri informali tra i rappresentanti a livello ministeriale degli Stati membri o generiche iniziative a carattere culturale. Tali attività non sarebbero formalmente del Consiglio e andrebbero valutate diversamente sotto i due profili considerati, quello della neutralità e quello dell'imparzialità. Si tratta di attività finanziate dallo Stato membro che esercita la presidenza di turno che ricadono integralmente sotto la sua responsabilità; secondo il Consiglio, quindi, non vi sarebbe una sua competenza a intervenire con una specifica regolamentazione.

Il Mediatore, dopo aver approfondito i vari profili della sponsorizzazione commerciale della presidenza di turno, non limitandosi a quella della Romania nel 2019, ha riconosciuto che questa non debba essere considerata come un'entità separata rispetto al Consiglio, ma faccia parte integrante dell'amministrazione UE. Il Mediatore parte dalla constatazione che, durante il semestre di presidenza del Consiglio, lo Stato membro, oltre a organizzarne le riunioni e a gestirne i lavori, svolge un ruolo significativo al fine di raggiungere l'intesa politica tra gli Stati in merito ai testi normativi da approvare, rappresenta il Consiglio nelle relazioni interistituzionali e ha il compito di negoziare con il Parlamento europeo nel contesto dell'azione legislativa dell'Unione.

Secondo il Mediatore, che sul punto accoglie l'impostazione proposta dalla ricorrente, nello svolgimento delle sue attività, sia quelle finalizzate all'adozione di atti normativi, sia quelle meramente procedurali, la presidenza di turno è percepita dall'opinione pubblica come manifestazione del Consiglio e più in generale dell'Unione, non potendosi pretendere che essa percepisca la differenza tra "attività del Consiglio" e "altre attività", anche sotto il profilo di chi ne sostiene i costi (per riprendere le parole del Mediatore, ciò è "understandable, expected and unavoidable"). In ragione di quanto appena rilevato, la presidenza di turno è tenuta ad agire in modo neutrale e imparziale, tutelando la reputazione dell'istituzione e dell'organizzazione sovranazionale (a tale riguardo il Mediatore afferma che il Parlamento europeo "has raised similar concerns" nella decisione del 23 ottobre 2019 sul discharge per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2017, sezione II – Consiglio europeo e Consiglio 2018/2168(DEC)).

Di conseguenza, secondo il Mediatore europeo la pretesa del Consiglio di ritenersi irresponsabile per quanto riguarda le sponsorizzazioni commerciali dei lavori della sua presidenza di turno costituisce un caso di cattiva amministrazione. Esso invita il Consiglio a individuare alcune regole ("practical, procedural and strategic advice") in questo ambito, che gli Stati membri che esercitano la presidenza di turno saranno tenuti a rispettare, così eliminando, o almeno limitando nella misura del possibile, l'insorgere di rischi per la reputazione dell'Unione. Tra i suggerimenti, vi è quello di raccomandare agli Stati membri alcuni accorgimenti in relazione alla trasparenza delle sponsorizzazioni commerciali e all'utilizzo del logo UE. L'invito del Mediatore è chiaro: "The Council of the EU should issue guidance to Member States on the issue of sponsorship of the Presidency, to mitigate the reputational risks to the EU".

Il Consiglio ha tre mesi di tempo per rispondere al Mediatore (la data limite è il 6 aprile 2020). Sembra ragionevole ritenere che esso farà tesoro dell'esperienza di Cesare e farà in modo che, nel futuro, la sua presidenza di turno non venga neppure sfiorata dal sospetto, in particolare da quello di essere condizionata nelle sue scelte da esigenze di sponsorizzazione commerciale.

# Nuovo regolamento CPC: rafforzata la cooperazione tra le autorità nazionali di **TUTELA DEI CONSUMATORI**

di ANGELA MARIA ROMITO

Dal 17 gennaio 2020 è applicabile il Regolamento (UE) n. 2017/2394 sulla cooperazione tra le autorità nazionali per l'esecuzione della normativa che tutela i consumatori (di séguito anche Regolamento CPC). È così sostituito ed abrogato il Regolamento (CE) n. 2006/2004 con il quale le istituzioni comunitarie, per affrontare congiuntamente le violazioni delle norme a tutela dei consumatori in ambito transfrontaliero, hanno creato una rete di cooperazione composta dalle autorità nazionali di *enforcement* (c.d. Consumer Protection Cooperation Network o CPC). Di fronte alle sfide della tecnologia digitale, l'Europa, tramite il Regolamento in parola, ha voluto rafforzare i poteri attribuiti alle CPC allo scopo di incrementare la fiducia dei consumatori e delle imprese nel commercio *online* all'interno del mercato unico.

La novella legislativa (del 12 dicembre 2017, in vigore dal 16 gennaio 2018 e pubblicato in GU L 345 del 27.12.2017, pag. 1-26) consta di 42 articoli e tende all'armonizzazione di alcuni poteri delle diverse autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa sulla tutela degli interessi dei consumatori attraverso l'implementazione delle condi-

zioni in base alle quali queste collaborano fra di loro (cooperazione orizzontale) e con la Commissione (cooperazione verticale) al fine di garantire il rispetto della normativa di riferimento.

L'effetto più rilevante del Regolamento è che dovrebbe impedire agli operatori economici *online* di avvantaggiarsi della mancata uniformità dei poteri attribuiti alle autorità nazionali: è un dato di fatto che il diverso grado di efficienza e tempestività nel contrastare e punire i casi di violazioni transfrontaliere dei diritti dei consumatori e l'assenza di coordinamento tra autorità nazionali di tutela consentono alle aziende meno serie di sottrarsi alle azioni di repressione e alle sanzioni, semplicemente spostando le loro attività da un Paese all'altro all'interno dell'Unione.

Le conseguenze di tale deplorabile, eppure diffuso, fenomeno definito anche "turismo della truffa", sono duplici: non solo sono penalizzati i professionisti più onesti che operano a livello nazionale o transfrontaliero, *online* o *offline*, ma sono anche direttamente lesi gli interessi dei consumatori. Le divergenze nazionali circa gli strumenti di tutela dei consumatori, in ultima analisi, sono un dato in grado di distorcere la libera con-

correnza nel mercato interno. Per individuare, investigare, porre fine o vietare le infrazioni a danno del c.d. contraente debole è pertanto necessario un maggior grado di armonizzazione che includa un'efficace ed efficiente cooperazione in materia di esecuzione tra le competenti autorità pubbliche di esecuzione.

La disciplina in commento è il risultato di una lunga riflessione i cui spunti critici erano stati già evidenziati nella Comunicazione della Commissione del 6 maggio 2015, "Strategia per il mercato unico digitale in Europa" e nella successiva, del 28 ottobre 2015, intitolata "Migliorare la strategia per il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e le imprese". Nel primo documento si individuavano tra le priorità della strategia da mettere in atto la necessità di rafforzare la fiducia dei consumatori grazie a una maggiore rapidità, agilità e coerenza nella esecuzione delle norme riferite ai consumatori; nel secondo documento si ribadiva la necessità di rafforzare ulteriormente l'esecuzione delle norme dell'Unione in materia di tutela dei consumatori, richiamando l'urgenza della riforma del regolamento del 2004. Il regolamento in commento si pone, inoltre, in linea di continuità con il c.d.

*New Deal* per i consumatori (accordo raggiunto meno di un anno fa tra Parlamento europeo e Consiglio su un pacchetto di regole, proposte dalla Commissione, caratterizzato da strumenti di controllo e sanzioni più efficaci a tutela dei cittadini che comprano sui grandi mercati *online*).

All'interno del quadro complessivo di riforma, appena descritto, il Re-



golamento CPC si occupa specificamente del profilo dell'*enforcement* sul versante pubblicitario, giacché è teso a migliorare la capacità di far rispettare le norme statali di settore e la cooperazione transfrontaliera delle autorità competenti.

Esso si applica nel caso di violazione di 26 normative dell'UE che tutelano gli interessi dei consumatori, elencate nel suo allegato (a titolo esemplificativo quelle relative alle clausole abusive, alla vendita e alle garanzie dei beni di consumo, ai diritti dei passeggeri nel trasporto aereo e ferroviario, alla multiproprietà, ai pacchetti turistici). Al fine di estendere ulteriormente il suo ambito di applicazione l'elenco è "aperto", non è, cioè, escluso che in futuro possa essere aggiornato con l'aggiunta di nuove norme di riferimento.

In particolare, si applica alle infrazioni intra-UE, alle infrazioni diffuse e alle infrazioni diffuse aventi una dimensione unionale (per esigenze di sintesi si rinvia alle dettagliate ipotesi illustrate nell' art. 3, semplicemente indicando in questa sede che la diversa qualificazione dipende dal numero di Stati coinvolti), anche se cessate prima che l'esecuzione cominci o sia completata.

Il capo II (artt. 5-10) descrive il ruolo e le funzioni delle autorità competenti, nonché i poteri ad esse assegnati. A norma dell'art. 5 ciascuno Stato membro designa una o più autorità competenti e l'ufficio unico di collegamento entrambi responsabili del coordinamento delle attività di indagine e di esecuzione e garanti di una cooperazione efficace (la lista completa è nell'allegato al Regolamento).

I Paesi dell'UE possono, inoltre, coinvolgere degli organismi designati, se del caso, per raccogliere informazioni riguardanti un'infrazione o per adottare misure di esecuzione, a certe condizioni previste dal regolamento.

L'art. 9 segna un indiscutibile rafforzamento dei poteri attribuiti alle autorità nazionali attraverso l'elenco dei poteri di indagine e di esecuzione, alcuni dei quali, in vero, già esercitati nel nostro Paese dall'AGCM o dalla Guardia di Finanza. Tra i poteri di indagine si segnala la possibilità per le autorità designate di avere accesso a qualsiasi documento o informazione relativa a una violazione e di richiedere informazioni a qualsiasi ente privato (ad es. banca) e pubblico per individuare l'identità dell'operatore responsabile dell'infrazione, nel rispetto della legislazione in materia di protezione dei dati; esse inoltre, hanno il potere di effettuare degli acquisti campione (c.d. *mystery shopping*) per verificare le condizioni post-vendita applicate e l'eventuale perpetrazione di discriminazioni geografiche (ad esempio i diritti di recesso); ed ancora hanno il potere di oscurare i siti web o limitarne i contenuti; non ultimo hanno il potere di effettuare ispezioni in loco e ottenere l'accesso a tutti i locali, terreni o mezzi di trasporto dell'operatore interessato dall'indagine. Quanto ai poteri di esecuzione, le autorità potranno adottare misure provvisorie volte a evitare il rischio di danno grave degli interessi collettivi dei consumatori e di ottenere impegni da parte di un operatore a porre fine all'infrazione o a fornire dei rimedi ai consumatori interessati. Circa i poteri sanzionatori, esse potranno comminare sanzioni pecuniarie quali ammende, penalità di mora per le violazioni commesse. Si tratta di un elenco di poteri minimi attribuiti allo scopo di creare un livello base di armonizzazione dei poteri ispettivi e repressivi fra le autorità nazionali incaricate; è pertanto espressamente fatta salva la possibilità da parte degli Stati membri di prevedere ulteriori e più stringenti misure di tutela.

L'intero capo III (artt. 11-14) è dedicato alla assistenza reciproca: per quanto concerne le infrazioni intra-UE (quelle a danno di consumatori che risiedono in uno Stato diverso da quello del professionista), il Regolamento stabilisce la procedura per la richiesta di informazioni e le misure di esecuzione da un Paese dell'UE all'altro, mentre l'art. 14 disciplina, dettagliatamente, le condizioni in base alle quali simili richieste possono essere rifiutate.

Il successivo capo IV (artt. 15-25) descrive lo svolgimento delle attività d'indagine coordinate, i meccanismi di esecuzione per le infrazioni diffuse e le infrazioni diffuse aventi una dimensione unionale. Qualora vi sia un ragionevole sospetto di infrazione diffusa (quelle infrazioni che ledano i consumatori residenti in almeno due Stati diversi da quello del professionista), le autorità interessate devono informare senza indugio la

Commissione, le altre autorità competenti e gli uffici di collegamento e avviare un'azione coordinata secondo gli accordi, con un coordinatore designato. Una novità significativa è nel fatto che, in un'ottica di circolarità della cooperazione, la stessa Commissione europea potrà segnalare qualsiasi presunta infrazione di cui sia venuta a conoscenza alle singole autorità nazionali. Le azioni coordinate intese ad affrontare infrazioni diffuse aventi una dimensione unionale (quelle, cioè, che abbiano arrecato, arrecino o possano arrecare un danno agli interessi collettivi dei consumatori in almeno due terzi degli Stati membri, che insieme rappresentano almeno i due terzi della popolazione dell'Unione), devono essere sempre coordinate dalla Commissione che, come sempre nei *network* europei, mantiene un rapporto di *primus inter pares*. Le nuove norme di coordinamento assicurano un più razionale dispendio di energie giacché, tra le diverse autorità potenzialmente competenti a svolgere l'indagine, se ne dovrà individuare una che svolgerà "il compito di coordinatore dei poteri di indagine e delle misure di esecuzione attribuendo, in caso di mancato accordo, il ruolo di coordinatore alla Commissione". Le eventuali sanzioni pecuniarie saranno appannaggio delle singole autorità ma il coordinamento, le indagini e la decisione finale saranno unici, con presumibili vantaggi per i consumatori offesi e minori margini di fuga per le aziende sottoposte agli accertamenti.

Le autorità competenti statali possono, a norma dell'art. 18, rifiutare di partecipare a un'azione coordinata, per esempio nel caso in cui ci siano già dei procedimenti giudiziari in corso o un'indagine abbia rilevato che gli effetti reali o potenziali della presunta infrazione sono trascurabili in quel Paese.

La novità più rilevante è l'introduzione di un nuovo sistema di allerta per lo scambio efficace di informazioni in caso di infrazione, descritto dall'art. 26: esso combina il sistema già esistente ai sensi del Regolamento 2006/2004, con uno scambio più ampio di informazioni pertinenti e necessarie, c.d. segnalazioni esterne, che possono pervenire, a norma dell'art. 27, anche da determinati organismi esterni (come associazioni dei consumatori e degli operatori, centri europei dei consumatori parte della rete europea ECC-Net e organismi designati cui i Paesi dell'UE o la Commissione hanno conferito questi poteri). In Italia, su designazione del Ministero dello Sviluppo Economico, l'ufficio unico di collegamento incaricato di coordinare l'applicazione del Regolamento è il Centro Europeo Consumatori Italia (riferimento nazionale della rete ECC-Net.); esso svolgerà, pertanto, l'importante ruolo di organismo deputato a segnalare, alle autorità competenti degli Stati membri interessati e alla Commissione, comportamenti e omissioni da parte di operatori commerciali atti a pregiudicare gli interessi dei consumatori in quanto contrari alle relative norme dell'Unione Europea adottate a loro tutela.

Ai sensi dell'art. 29, le autorità competenti possono inoltre decidere di condurre "indagini a tappeto" per rilevare infrazioni, ma esse devono essere normalmente coordinate dalla Commissione. In questo caso avranno libero accesso a tutti i documenti, ai dati e alle informazioni pertinenti concernenti l'oggetto di un'indagine o di indagini concertate di un mercato di consumo, al fine di determinare se si è verificata o si stia verificando un'infrazione delle norme dell'Unione. Il fine è identificare l'operatore responsabile, "a prescindere da chi è in possesso dei documenti, dei dati o delle informazioni in questione e in qualsiasi forma o formato, e indipendentemente dal loro supporto di conservazione o dal luogo in cui sono conservati".

Infine, uno sguardo al nostro Paese, la cui legislazione in materia è tra le più avanzate d'Europa: oltre all'Antitrust, le autorità pubbliche che in modo settoriale vigilano sul corretto adempimento delle norme riferite ai consumatori sono l'Ivass (che vigila sulle assicurazioni), la Banca d'Italia, l'Enac (sui voli civili), l'Aifa (responsabile per i farmaci), il Garante Privacy, l'Art (per i trasporti), l'Agcom (comunicazioni) e la Consob. Il Regolamento è a loro destinato.

# La condizione dei **MIGRANTI IN LIBIA**: a che punto è la notte?

di GIUSEPPE MORGESE

1. La condizione dei migranti in Libia rappresenta, oggi come ieri, una ferita profonda per l'Europa. Proprio al di là del nostro mar Mediterraneo, si compiono atrocità in danno dei migranti che transitano dalla Libia perché fuggiti dai loro Paesi per ragioni economiche o per mettersi al riparo dalle persecuzioni.

La situazione, come si può immaginare, risente del conflitto in corso ormai da anni, ma nasce da lontano. Sicuramente va ricondotta anche ai rapporti tra l'Italia e Libia in materia migratoria, ripresi con la stipulazione del Trattato del 30 agosto 2008 con l'allora rais libico Gheddafi: *in parte qua*, si prevedeva la costruzione di strutture di accoglienza in Libia e l'attività di pattugliamento anche congiunto del mare territoriale e dell'alto mare a ridosso del Paese africano. Il Trattato, in altri termini, aveva lo scopo di "spostare di fatto" la frontiera marittima italiana verso luoghi formalmente estranei alla giurisdizione italiana.

Su questa base, nel corso del 2009 Italia e Libia hanno condotto operazioni di pattugliamento del Mediterraneo centrale, che non di rado sono sfociate nel respingimento dei migranti verso le coste dalle quali erano partiti e la loro accoglienza nelle strutture libiche nonché, in un certo numero di casi, il loro ulteriore respingimento verso i Paesi d'origine. Questa prassi è stata ritenuta illegittima, nel 2012, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, che ha condannato il nostro Paese per la violazione dell'art. 3 CEDU nelle ipotesi di *refoulement* diretto (rischio di trattamenti inumani o degradanti nei centri di accoglienza in Libia) e indiretto (rischio di

rinvio nei Paesi di origine), nonché per la violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU (divieto di espulsioni collettive degli stranieri) e dell'art. 13 CEDU (non avendo permesso ai ricorrenti di far valere le proprie ragioni davanti a un'autorità giurisdizionale).

2. Dopo la caduta di Gheddafi nel 2011 e l'inizio della guerra civile nel 2014 tra il governo di Tripoli e le milizie di Tobruk – conflitto che, tra alterne vicende, nel 2020 rischia di trasformarsi in una guerra "per procura" tra potenze come la Turchia, la Russia e l'Egitto – l'Italia ha iniziato a collaborare col governo di Tripoli, riconosciuto dalla Comunità internazionale, con lo scopo di impedire o limitare le partenze dei migranti.

La strategia adottata nel 2017 si è rivelata diversa da quella del 2008: stante la condanna nel caso *Hirsi Jamaa*, l'Italia ha chiesto che Tripoli si adoperasse per bloccare i migranti entro i suoi confini terrestri, impedendo cioè che salpassero verso le coste italiane. A tal fine è stato stipulato un Memorandum d'intesa in cui l'Italia si è impegnata a sostenere e finanziare, tra l'altro, gli organismi incaricati del controllo delle migrazioni e l'adeguamento dei centri di accoglienza. Tra i punti positivi del Memorandum, si segnala la mancata riproposizione delle operazioni di pattugliamento congiunto in alto mare. Tuttavia, l'intesa si colloca in una situazione geopolitica sempre critica: anzitutto, è stato sottoscritto solo con la parte di Tripoli; inoltre, non tiene conto del fatto che nessuna zona della Libia ha ancora un sistema giuridico effettivo che permetta di ritenere sicuro il territorio; ancora, nessun luogo può oggi essere ritenuto sicuro ai fini dello sbarco dopo lo svolgimento delle

operazioni SAR; oggi come in passato, la Libia non è peraltro parte della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato; infine, il governo di Tripoli non è riuscito a migliorare, come pure aveva promesso, le condizioni dei migranti nei centri.

Va detto che, dopo anni di guerra civile, le istituzioni del Paese sono molto deboli, spesso integrando le stesse milizie al loro interno, e il recente sostegno di Stati terzi alle due parti in conflitto non aiuta a ridurre le tensioni. Tutto ciò si è ripercosso in misura sempre più grave sulla condizione dei migranti presenti o ricondotti sul territorio libico ma non ha impedito, il 2 febbraio 2020, il rinnovo tacito del Memorandum in maniera pressoché identica alla versione del 2017, non essendo stata avviata alcuna trattativa per migliorarne il contenuto.

3. La sentenza *Hirsi Jamaa* ha messo in luce, da tempo, la grave situazione dei migranti detenuti e torturati in Libia. In base a una legge del 2010, tuttora in vigore, tutti i migranti trovati privi di documenti sono multati per ingresso illegale, detenuti e avviati ai lavori forzati. Secondo l'UNHCR – che di recente, per via dell'intensificarsi del conflitto civile, ha sospeso le proprie attività nel proprio *Gathering and Departure Facility* di Tripoli – nei centri di detenzione ci sarebbero circa 4.700 migranti di cui 3.700 in condizioni per essere reinsediati in Europa con i corridoi umanitari.

Questa drammatica situazione è stata più volte denunciata dalle ONG attive nel settore della tutela dei diritti umani, sia prima sia dopo la pronuncia *Hirsi Jamaa*. Nel 2014, ad esempio, Human Rights Watch ha presentato una relazione sui centri di detenzione ufficiali, riscontrando in molti di essi condizioni di intenso sovraffollamento, situazioni igieniche disastrose, assistenza medica inadeguata e numerosi casi di tortura.

È sconcertante registrare come le istituzioni dell'UE siano ben a conoscenza della diffusione delle pratiche illecite contro i migranti, senza che tuttavia ciò abbia comportato la sospensione dei fondi al governo di Tripoli. Nel novembre 2017, l'allora commissario europeo per le migrazioni, Avramopoulos, ha detto: "Siamo tutti a conoscenza delle condizioni terribili e degradanti in cui versano molti migranti in Libia". Anche i governi di Francia, Germania e Regno Unito hanno confermato a Human Rights Watch di essere coscienti delle



violenze subite dai migranti. Quanto al nostro Paese, mentre il governo Gentiloni (2016-2018) ha ammesso di essere a conoscenza della situazione, pur non ritenendola evidentemente così grave da non stipulare il Memorandum del 2017, il governo Conte I ha invece sostenuto come gli episodi di tortura fossero solo retorica e menzogne.

La situazione non è migliorata di recente, come testimoniano il rapporto congiunto dell'UNSMIL (Missione ONU di supporto in Libia) e dell'Alto Commissariato ONU per i diritti umani dal titolo *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya* del dicembre 2018; il rapporto dell'UNHCR, anch'esso del dicembre 2018, dal titolo *Desperate Journey*; e il rapporto di Human Rights Watch dal titolo *L'inferno senza scampo* del gennaio 2019. Nel settembre 2019, l'Alto commissariato per i rifugiati ha ricordato ancora una volta che i respingimenti delle persone intercettate in acque internazionali devono essere evitati in ogni modo, finché la situazione non sarà cambiata. Nello stesso mese, il segretario generale ONU Guterres ha rilasciato un rapporto da cui si evince come la guardia costiera libica trasferisca i migranti in centri di detenzione non ufficiali, da cui sono venuti dai funzionari del governo di Tripoli ai trafficanti non prima di essere torturati, schiavizzati e stuprati. Lo stesso segretario ONU ha ribadito tutto ciò e altro ancora in un successivo rapporto del gennaio 2020, già acquisito dalla Procura presso la Corte penale internazionale (v. oltre).

Che la situazione sia grave e, ormai, sempre più sottratta all'influenza dell'UE e dei suoi Stati membri – nonostante gli ingenti fondi elargiti dall'UE e dall'Italia (di cui peraltro non si conosce l'esatta entità) – lo si ricava da un rapporto riservato destinato alle istituzioni UE, che il quotidiano *Guardian* ha reso pubblico nel novembre 2019. Vi si ammette l'impossibilità di monitorare le attività della guardia costiera e che la detenzione dei migranti è un business redditizio per Tripoli; si elogiano i progressi compiuti nel diminuire gli sbarchi in Europa ma vengono ricordate anche le diffuse violazioni dei diritti umani, le morti, le sparizioni e la corruzione dei funzionari pubblici, nonché il notevole peggioramento delle condizioni dei migranti per il conflitto in atto, per gli sviluppi nel business della tratta degli esseri umani e per il sovraffollamento delle strutture di detenzione, alcune delle quali sono legate a doppio filo con i trafficanti di esseri umani. Il rapporto è molto chiaro nell'evidenziare le responsabilità del governo di Tripoli, il quale appare talmente non in grado di migliorare la situazione e di porre un freno alle "sparizioni" di persone intercettate dalla guardia costiera, da sollevare la questione del suo diretto coinvolgimento.

4. A fronte di una situazione che non pare esagerato definire drammatica, qualche segnale positivo proviene dalle istanze giudiziarie internazionali e italiane.

A livello universale, nel 2019, la Procura presso la Corte

penale internazionale ha iniziato a raccogliere elementi sui crimini nei centri di detenzione libici, in vista della presentazione di un caso: il procuratore Bensouda ha affermato che vi sono prove documentali così chiare da rendere prossima l'emaneazione di mandati d'arresto contro esponenti libici coinvolti nei crimini commessi nelle strutture e nella tratta di esseri umani. In ambito regionale, si segnala la causa in corso davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo nella vicenda *S.S. e altri c. Italia*: essa è di importanza paragonabile a quella *Hirsi Jamaa*, avendo i ricorrenti sollevato il profilo della responsabilità dello Stato italiano sostenendo che il centro italiano di coordinamento SAR, permettendo a una nave libica di prendere parte a un'operazione di salvataggio, si sarebbe reso direttamente responsabile non solo delle morti in mare, ma anche delle sofferenze causate a coloro che sono stati ricondotti in Libia.

Anche le autorità giudiziarie italiane si sono occupate in più occasioni della situazione dei migranti in Libia. Si ricorda la sentenza della Corte d'assise di Milano del 10 ottobre 2017, in cui è stato condannato un individuo accusato di aver gestito, in concorso con altri, un campo di detenzione libico: per la prima volta, un giudice italiano ha riconosciuto la gravità delle condizioni a cui erano sottoposti dal 2015 a metà 2016 i migranti in Libia. In questo filone si iscrive anche l'iniziativa della DDA di Palermo, che nel settembre 2019 ha arrestato tre persone con l'accusa di associazione a delinquere finalizzata alla tratta di persone, alla violenza sessuale, all'omicidio e al sequestro di persona a scopo di estorsione, contestando per la prima volta anche il reato di tortura dopo la sua introduzione nel 2017.

Molto importanti sono, infine, due recenti sentenze del Tribunale di Roma. La prima, del 21 febbraio 2019, ha ordinato per la prima volta al Ministero degli affari esteri il rilascio di un visto per motivi umanitari nei confronti di un nigeriano minore non accompagnato che si trovava in Libia. La seconda, del 28 novembre 2019, ha invece accertato il diritto di alcuni migranti, respinti ai tempi della collaborazione con Gheddafi, di entrare in Italia con la finalità di presentare domanda di riconoscimento della protezione internazionale, disponendo l'applicazione diretta dell'art. 10, co. 3, della nostra Costituzione (ormai non più applicato da quando era stato istituito il permesso umanitario, nel 1998, poi abrogato dal c.d. "decreto sicurezza" del 2018) e riconoscendo anche il diritto al risarcimento dei danni subiti.

5. Le violazioni dei diritti umani dei migranti in Libia sono, come si è visto, un fatto conclamato, che ha raggiunto da tempo un livello elevato di sistematicità e gravità, e che viene perpetrato nella sostanziale indifferenza dell'opinione pubblica italiana ed europea. Ciò nonostante, i rapporti delle ONG e delle istituzioni internazionali, l'avvio di un caso davanti alla Corte penale internazionale, la causa davanti alla Corte europea contro l'Italia e, soprattutto, la meritoria attività dei giudici italiani ci possono far dire che, nonostante la notte in Libia sia ancora molto buia, è possibile intravedere qualche sprazzo di luce.

Certo, non lascia ben sperare il fatto che l'Italia continui ipocritamente a condannare la situazione ma a respingere indirettamente coloro che fuggono dal Paese nordafricano, confermando inoltre il contenuto del Memorandum del 2017. Si segnala, ad esempio, come in almeno un caso documentato con immagini satellitari, nel novembre 2018, il centro di coordinamento SAR italiano abbia materialmente operato al posto di quello libico per ricondurre in Libia un gruppo di migranti salvati dal mercantile Nivin. Pare che questo schema sia stato applicato almeno 13 volte nel corso del 2019. Così come lascia interdetti un'altra notizia, diffusa dall'UNHCR nel dicembre 2019, per la quale centinaia di migranti avrebbero addirittura pagato per essere detenuti in strutture governative, nella speranza di risultare "visibili" ai fini del reinsediamento in Europa.

CACUCCI  EDITORE  
BARI

**AMMINISTRAZIONE**

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

[www.cacuccieditore.it](http://www.cacuccieditore.it)  
[info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

**LIBRERIE**

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

[www.cacuccieditore.it](http://www.cacuccieditore.it)  
[info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)



# LIBERTÀ DI ESPRESSIONE

## tramite facebook e *hate speech*

di EGERIA NALIN

La libertà di espressione è un diritto fondamentale nel contesto internazionale ed europeo (tra gli altri, articoli 19 Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e Patto sui diritti civili e politici, 11 Carta dei diritti fondamentali dell'UE, 10 Convenzione europea dei diritti dell'uomo: CEDU), in quanto essenziale per la costituzione di una società pluralista e libera e, dunque, per il pieno godimento di altri diritti. Tuttavia, tale libertà non può spingersi fino alla lesione dell'altrui dignità, attraverso la diffusione di messaggi di odio o di istigazione all'odio e alla violenza: siffatti messaggi, in particolare se rivolti contro gli appartenenti alle minoranze, configurano, altresì, violazioni del divieto di discriminazione (articoli 7 Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 20 e 26 Patto sui diritti

europei dei diritti dell'uomo anche l'art. 10 CEDU, il quale, per quanto qui rileva, stabilisce che l'esercizio della libertà di espressione, "poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, (...) alla protezione della reputazione o dei diritti altrui (...)". Nel quadro appena delineato si inserisce la recente sentenza del 14 gennaio 2020 (*Beizaras e Levickas c. Lituania*), con cui la Corte europea dei diritti dell'uomo si è pronunciata sulla istigazione all'odio per ragioni di orientamento sessuale attraverso Facebook. La vicenda trae origine dalla pubblicazione, nella pagina Facebook di uno dei ricorrenti, della foto di un bacio tra gli stessi per annunciare l'inizio

omosessuale, di cui i due erano membri, ha proposto ricorso alle autorità locali affinché intraprendessero una attività di indagine, in base al codice penale lituano, per incitamento all'odio e alla violenza per ragioni di orientamento sessuale; tuttavia, la domanda è stata respinta in quanto i commenti sono stati ritenuti non penalmente rilevanti, mancando – secondo il Procuratore – del requisito della sistematicità, richiesto dalle norme per la configurazione del suddetto crimine, e rappresentando, invece, espressione delle opinioni di singoli individui, per quanto eticamente deplorabili. Nei successivi gradi di giudizio, l'autorità giudiziaria lituana, confermando le determinazioni iniziali del Procuratore, ha precisato che il comportamento dei ricorrenti era stato "provocatorio" rispetto ai valori legati a



civili e politici), generando intolleranza e divenendo, spesso, divisivi, nonché potendo, nei casi più gravi, contribuire a giustificare o condurre alla commissione di crimini atroci (cfr. UN Strategy and Plan of Action on Hate Speech, maggio 2019). In questo senso risulta costantemente interpretato dalla Corte

della loro relazione omosessuale; la foto, accessibile a chiunque, aveva suscitato, tra gli altri, numerosi commenti volti a incitare all'odio e alla violenza contro le persone LGBT in generale, oltre a commenti di diretta minaccia nei confronti dei ricorrenti. Pertanto, l'Associazione lituana per la tutela dei diritti delle persone

una visione tradizionale di famiglia, predominanti nella società lituana, sicché le reazioni alla pubblicazione della suddetta foto dovevano inquadarsi nell'esercizio della libertà individuale di espressione, che solo eccezionalmente può essere limitata e, solo come *extrema ratio*, può essere penalmente perseguita. Date que-

ste premesse, i ricorrenti hanno ritenuto che il rifiuto di procedere all'indagine richiesta, nonostante le gravi offese e manifestazioni di odio di cui erano stati destinatari, fosse frutto di una discriminazione nei loro confronti da parte delle autorità lituane a causa del loro orientamento sessuale. Rivendicando il proprio diritto a esprimersi liberamente, ai sensi dell'art. 10 CEDU, anche attraverso la comunicazione di idee o la diffusione di immagini "provocatorie" e che potessero suscitare la disapprovazione della maggioranza della popolazione (così la giurisprudenza costante della Corte europea a partire dalla sentenza del 7 dicembre 1976, *Handyside c. Regno Unito*), essi hanno accusato il Governo di aver assunto un orientamento volto a stigmatizzare la vittima del crimine di odio, riversando sulla stessa la responsabilità dell'autore dei suddetti commenti. Di qui il ricorso per supposta violazione degli articoli 14 (divieto di discriminazione in base all'orientamento sessuale) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) CEDU, congiuntamente intesi, a causa del rifiuto delle competenti autorità lituane di procedere a una indagine per verificare se i commenti omofobi, comparsi nella pagina Facebook di uno dei ricorrenti, integrassero gli estremi dell'istigazione all'odio e alla violenza, punita dalle leggi penali nazionali. I ricorrenti hanno asserito che tale inerzia delle autorità lituane avesse comportato, altresì, una violazione dell'art. 13 della Convenzione (diritto a un rimedio effettivo), per avere, di fatto, precluso l'accesso per gli stessi a qualsivoglia forma di riparazione.

È noto che la CEDU è uno strumento vivente, nel senso che le sue norme si sviluppano per mezzo della giurisprudenza pretoria della Corte europea, chiamata a interpretarle ed applicarle. In riferimento ai diritti le cui violazioni sono oggetto di esame in questa vicenda, la giurisprudenza della Corte è costante nell'affermare che la CEDU protegge la democrazia e il pluralismo, fondati sul rispetto delle differenze (tra le altre, sentenza del 17 febbraio 2004, *Gorzelik e al. c. Polonia*) e che compete a ciascuno Stato assicurare l'esercizio effettivo dei diritti contemplati dalla stessa Convenzione, avendo particolare riguardo alle persone appartenenti a minoranze, le quali sono maggiormente a rischio di essere vittimizzate (sentenza del 3 maggio 2007, *Bączkowski e al. c. Polonia*). Quanto al diritto alla vita privata e familiare (art. 8), la Corte vi fa rientrare anche la protezione dell'orientamento e della vita sessuale di ciascuno, ma, affinché sussista una violazione di tale norma, essa richiede una ingerenza grave, idonea ad arrecare un pregiudizio; rimette al margine di apprezzamento statale l'individuazione delle misure deterrenti di tali violazioni, ma ammette che sanzioni di carattere penale possono essere necessarie ove si tratti di offese verbali o minacce fisiche per ragioni discriminatorie (sentenze del 12 aprile 2016, *R.B. c. Ungheria*, del 17 gennaio 2017, *Király e Dömötör c. Ungheria*, del 5 dicembre 2017, *Alković c. Montenegro*). Infine, le differenze di trattamento sono contrarie alla CEDU se basate esclusivamente sull'orientamento sessuale (sentenza del 26 ottobre 2017, *Ratzenböck e Seydl c. Austria*, e la giurisprudenza ivi richiamata), richiedono giustificazioni particolarmente rigorose per essere legittime, consentono un ridotto margine di apprezzamento statale, possono essere provate anche in base a dati statistici e comportano un onere della prova a carico dello Stato.

Su queste basi, richiamando la propria consolidata giurisprudenza, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha accolto il ricorso, riconoscendo la violazione degli articoli 8 e 14 CEDU, in quanto – ha precisato la Corte – i commenti di cui i ricorrenti e la comunità LGBT erano stati destinatari erano frutto di una "bigoted attitude" e lo stesso "discriminatory state of mind" era alla base della scelta delle competenti autorità lituane di non procedere ad accertare se i fatti contestati integrassero gli estremi del reato di incitamento all'odio e alla violenza (par. 129). Ed invero – ha continuato la Corte – per un verso, gli stereotipi culturali o l'atteggiamento prevalente in una popolazione non possono giustificare una discriminazione di una minoranza in ragione del suo orientamento sessuale, né limitarne la tutela della vita privata e familiare, ai sensi della CEDU. Peraltro, anche un unico commento di incitamento all'odio, data la universale diffusione di Internet e Facebook, "was sufficient to be taken seriously" (par. 127). Secondo la Corte, questa ricostruzione risulta ulteriormente confermata da un rapporto sulla Lituania del giugno 2016 elaborato dalla Commissione

europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa (ECRI), in base al quale in Lituania vi sarebbe un clima di incitamento all'odio omofobo e alla violenza contro le persone LGBT, soprattutto tramite Internet e i *social networks*, rispetto al quale clima già l'ECRI raccomandava l'assunzione, da parte del Governo, di più incisive misure di contrasto, anche di carattere penale, a fronte di una giurisprudenza nazionale particolarmente restrittiva nell'individuazione degli estremi del reato sopra richiamato, se motivato da omofobia.

Su queste basi, la Corte europea ha, altresì, riconosciuto la violazione del diritto a un rimedio effettivo, poiché, nonostante gli Stati abbiano una certa discrezionalità nell'individuazione di tali rimedi, gli stessi devono essere efficaci e praticabili (da ultimo, sentenza dell'8 luglio 2019, *Mihalache c. Romania*) e i comportamenti attivi o omissivi delle autorità nazionali non devono costituire un ostacolo al loro utilizzo. Sicché, secondo i giudici di Strasburgo, il comportamento delle autorità lituane si inserisce in una generale mancanza "of a comprehensive strategic approach to tackle the issue of racist and homophobic hate speech by the authorities", al punto che "the resultant indifference would be tantamount to official acquiescence or even connivance in hate crimes" (par. 155).

La sentenza si segnala, anzitutto, per il riconoscimento della pericolosità dei messaggi diffusi tramite Internet e i *social networks* rispetto alla creazione o al consolidamento di un clima di odio e violenza, facendo così eco al rapporto del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione, secondo il quale tali messaggi "left unchecked and viral (...) can create an environment that undermines public debate and can harm even those who are not users of the subject platform" (A/74/486, del 9 ottobre 2019, par. 56; nello stesso senso Rabat Plan of Action on the Prohibition of Advocacy of National, Racial or Religious Hatred that Constitutes Incitement to Discrimination, Hostility or Violence, A/HRC/22/17/Add.4, dell'11 gennaio 2013, par. 29, lett. e).

Si conferma, inoltre, l'orientamento particolarmente rigoroso della Corte europea dei diritti dell'uomo nel contrasto dell'*hate speech*, orientamento volto ad ammettere la criminalizzazione di certe condotte, ove l'assenza di un'adeguata repressione da parte degli Stati e il conseguente clima di impunità possano, altrimenti, favorire l'ulteriore sviluppo di un clima di odio e violenza contro le minoranze. Inoltre, viene a essere ribadita la necessità di una accurata contestualizzazione dei messaggi di odio, in quanto anche uno solo, inquadrandosi in un clima economico, sociale e politico di generale astio/discriminazione, può assumere una offensività peculiare (recentemente, sentenza del 30 ottobre 2018, *Kaboğlu e Oran c. Turchia*; nello stesso senso v. il cit. Rabat Plan of Action, par. 29, lett. a, e la Raccomandazione generale n. 35 del Comitato per la eliminazione della discriminazione razziale, del 26 settembre 2013, par. 15). A tale ultimo riguardo, va segnalata la differente posizione assunta dalla Corte di Cassazione italiana che, con sentenza n. 1602/20 dello scorso 16 gennaio, ha annullato con rinvio la pronuncia con cui la Corte di appello di Milano aveva condannato, per propaganda di idee fondate sull'odio razziale (articoli 110 cod. pen. e 3 legge n. 654/1975 e successive modifiche), due italiani che avevano affisso su un camioncino un manifesto pubblicitario con la scritta "clandestino uccide tre italiani a picconate – pena di morte subito" a fianco all'immagine della testa di un uomo di colore decapitato. Infatti la Cassazione, tralasciando di considerare il peculiare clima politico e sociale particolarmente diffuso in Italia negli ultimi anni nei confronti degli stranieri e, segnatamente, dei "clandestini", ha ritenuto che i giudici di merito non abbiano sufficientemente motivato in ordine alla natura discriminatoria della condotta, limitandosi a una "disarticolata evocazione del mero contenuto formale del manifesto a carattere pubblicitario", nonché omettendo di verificare se l'odio razziale o etnico sia "integrato da un sentimento idoneo a determinare il concreto pericolo di comportamenti discriminatori".

Sorge, di conseguenza, la questione della compatibilità di una linea di interpretazione così restrittiva, come quella adottata dalla Cassazione, rispetto alla richiamata giurisprudenza della Corte europea (e degli altri organi di garanzia delle Convenzioni vigenti in materia per l'Italia), a fronte del carattere subcostituzionale di tali obblighi internazionali, sancito dall'art. 117 Cost.

# La nuova strategia UE per **AMBIENTE E SVILUPPO**

di MICAELA FALCONE

L'anno appena iniziato si prospetta ricco di nuove opportunità e grandi responsabilità per l'Unione europea, che si accinge a intraprendere la sfida verso un nuovo modello di sviluppo che punta alla neutralità climatica entro il 2050. Si tratta dall'European Green Deal, un piano complesso e ambizioso – presentato dalla Commissione nel dicembre 2019 e approvato da Consiglio e Parlamento nel mese successivo – che delinea la futura strategia per la crescita dell'UE attraverso la lente della tutela ambientale e dell'emergenza climatica (COM(2019)640 final, dell'11.12.2019).

Con l'obiettivo di ridurre l'inquinamento e garantire una transizione equa e inclusiva alle regioni più vulnerabili, il Green Deal presenta un corposo pacchetto di proposte legislative, strumenti finanziari e piani d'azione volti a rendere più ecosostenibili produzione di energia, industria, trasporti e stile di vita dei cittadini europei, riducendo (azzerando) le emissioni nocive e il consumo di risorse naturali.

Il Green Deal punta a un nuovo coordinamento tra le politiche ambientali, economiche e sociali per valorizzare le sinergie possibili e porre la sostenibilità e il benessere dei cittadini al centro della crescita economica dell'UE, in linea con l'Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Un ripensamento globale della politica economica europea in chiave sostenibile.

A prima vista, non sembrerebbe una novità rispetto al percorso virtuoso a favore dell'ambiente che l'UE ha intrapreso già da diversi anni. Si pensi alle

misure di attuazione del VI programma d'azione ambientale, che individuava la lotta al cambiamento climatico come settore prioritario (2002), alla riduzione del 23% delle emissioni di gas serra e alla contestuale crescita dell'economia del 60% registrate tra il 1990 e il 2018 e, ancora, si ricordi che l'UE è stata tra i principali promotori della green economy al vertice mondiale ONU di Rio+20 (2012), per finire alle più recenti misure legislative sull'economia circolare (2018). Questi risultati sono limitati, tuttavia, dalla consapevolezza che, mantenendo le attuali politiche, le percentuali di riduzione delle emissioni climalteranti sarebbero insufficienti rispetto ai risultati attesi e che occorre uno slancio decisivo verso la ecosostenibilità.

L'elemento di forza del Green Deal si coglie, allora, nella poderosa accelerazione annunciata dalla stretta sinergia tra interventi e investimenti, che aspira a realizzare la più importante svolta ambientalista dell'UE, da molti annunciata come la IV rivoluzione industriale.

Al momento la Commissione ha pianificato oltre 50 azioni per i prossimi due anni, secondo un fitto cronoprogramma di obiettivi a medio e lungo termine fra il 2020 e il 2030, per ottenere dapprima la riduzione del 40% e poi l'azzeramento delle emissioni climalteranti. Tutte le attuali politiche dell'UE dovranno essere coerenti con gli obiettivi di carattere economico, sociale e ambientale fissati dal Green Deal, per raggiungere i quali la Commissione intende azionare tutte le leve politiche: regolamentazione e normazione, investimenti e innovazio-

ne, riforme nazionali, dialogo con le parti sociali e cooperazione internazionale. Entro marzo 2020 è attesa la proposta per la prima legge europea per il clima, che incardinerà nel diritto derivato gli

obiettivi carbon free, avviando concretamente il processo di riconversione. Seguiranno una serie di provvedimenti per rendere sempre più ambiziosi i target di emissione dell'Europa per il 2030 e fissare un percorso realistico per conseguire gli obiettivi al 2050. La transizione del sistema energetico rappresenta una parte essenziale del programma poiché la produzione e l'uso dell'energia generano oltre il 75 % delle emissioni di gas a effetto serra in Europa. Occorre implementare l'efficienza energetica attraverso lo sviluppo delle fonti rinnovabili e rendere l'approvvigionamento energetico dell'UE sicuro ed economicamente accessibile per consumatori e imprese, in un mercato dell'energia integrato.

Anche il settore industriale, con la fondamentale catena del valore e dell'occupazione, rappresenta una sfida importante tra gli obiettivi del Green Deal. La Commissione ha denunciato l'eccessiva lentezza nel processo di transizione dal modello lineare a quello circolare, evidenziando che i progressi raggiunti non sono ancora diffusi né uniformi e che questo settore contribuisce al 20% delle emissioni di gas serra dell'UE. Rilevando il notevole potenziale offerto sia dai mercati mondiali (per le tecnologie a basse emissioni, i prodotti e servizi sostenibili) che dall'economia circolare (per le attività produttive e le nuove professionalità), il Green Deal intende adottare misure utili a sostenere e accelerare la transizione dell'industria europea verso un modello sostenibile di crescita inclusiva in grado di cogliere la grande opportunità che questo rappresenta per la crescita economica e l'occupazione. Le decisioni e le azioni, da prendere entro i prossimi 5 anni, saranno coordinate con quanto già previsto dalla recente riforma del pacchetto legislativo sull'economia circolare sulla gestione dei rifiuti e sulle politiche per i prodotti dei settori ad alta intensità di risorse come quello tessile, dell'elettronica, delle materie plastiche.

Anche il settore dell'edilizia riceverà un forte impulso dal Green Deal, che intende sviluppare la normativa sulla prestazione energetica degli edifici e condurre nel 2020 una valutazione delle strategie nazionali di ristrutturazione a lungo termine per meglio orientarle ai nuovi obiettivi UE in materia di efficienza energetica. Si prevede, inoltre, di valu-



tare la possibilità di includere le emissioni degli edifici negli scambi di quote di emissioni, riesaminare il regolamento sui prodotti da costruzione e adottare ulteriori agevolazioni fiscali in materia di ristrutturazioni.

Nel settore dei trasporti si punta, invece, a ridurre emissioni e inquinamento prodotti dai vettori, implementando la mobilità multimodale automatizzata e connessa basata su sistemi intelligenti di gestione del traffico e sulla diffusione di combustibili sostenibili alternativi. Nel 2021 si procederà alla revisione delle direttive sui trasporti e si formulerà una proposta di standard più stringenti per l'inquinamento atmosferico dei veicoli. Di particolare interesse, infine, è l'attenzione dedicata a ricerca e innovazione, settori trasversali e indispensabili per superare gli approcci tradizionali e diffondere nuove tecnologie e soluzioni sostenibili in modo che l'UE mantenga e aumenti la propria competitività sul fronte delle tecnologie pulite e contestualmente avanzi nel processo di decarbonizzazione. Start-up e PMI ad alto potenziale potranno contare su fondi, investimenti azionari e servizi di accelerazione d'impresa per perseguire innovazioni all'avanguardia, adatte a essere trasferite rapidamente ai mercati mondiali.

Sotto il profilo finanziario, il Green Deal intende dotarsi di un solido programma di investimenti, che prevede la mobilitazione di oltre mille miliardi di euro solo nei prossimi dieci anni. Il piano complessivo comporta, in tutta evidenza, un ingente fabbisogno di capitali, ai quali concorreranno il bilancio UE, la Banca Europea per gli Investimenti, il programma Invest-Eu e i fondi strutturali (FESR e FSE), oltre ad un contributo degli Stati membri. La cifra reale della copertura finanziaria sarà tuttavia stabilita dal bilancio pluriennale dell'UE per il periodo compreso fra il 2021 e il 2027, in discussione in questi mesi.

Nell'immediato, 100 miliardi di euro dovrebbero confluire nel Just Transition Mechanism, istituito, come affermato dalla Commissione, "per non lasciare indietro nessuno", ovvero garantire una transizione equa ed inclusiva per le regioni, i settori economici e le imprese più vulnerabili perché ancora fortemente dipendenti da attività ad alta intensità di carbonio. In particolare, questo Fondo fornirà le risorse necessarie ad agevolare l'innovazione industriale, l'accesso a programmi di riqualificazione professionale e le opportunità lavorative in nuovi settori economici. A beneficiarne, secondo le proiezioni della Commissione, saranno soprattutto i Paesi dell'Est europeo, la cui economia dipende quasi esclusivamente da combustibili fossili (oltre alla Germania, unico paese occidentale che ancora oggi dipende in buona parte dal carbone per la produzione di energia elettrica). Anche l'Italia, sebbene in misura inferiore, potrà attingere a queste risorse, una parte delle quali potrebbe essere utilizzata per l'ex ILVA di Taranto, stante l'intenzione della Commissione di allentare le stringenti regole sugli aiuti di Stato per consentire di intervenire con fondi pubblici a favore dell'ammodernamento e della riconversione in chiave verde di alcune aziende strategiche. In ogni caso, per qualificarsi al sostegno finanziario, tutti gli Stati membri dovranno presentare entro il 2021 piani per ristrutturare la propria economia e dettagliare i progetti di riconversione ambientale, ottenendo l'approvazione della Commissione.

La prospettiva "ambientale" adottata dal Green Deal appare innovativa nella misura in cui, pur con la cautela dovuta a una tabella di marcia non ancora tradotta in azioni concrete, sembra in grado di attrarre e coinvolgere i cittadini dell'UE su temi di grande complessità, facendo leva sulla comune preoccupazione per il degrado ambientale. Se ne apprezza, infatti, la portata comunicativa, che favorisce il riavvicinamento dei cittadini alle istituzioni europee nel tentativo di ridurre la disaffezione crescente registrata negli ultimi anni.

Sebbene le basi del Green Deal appaiano solide e ben piantate nell'esperienza pluriennale europea della lotta al cambiamento climatico, la strada del nuovo piano verde si presenta tortuosa e piena di insidie proprio a motivo delle numerose variabili connesse alla sua riuscita. La Commissione è consapevole della complessità della sfida globale che la attende e della responsabilità di cui è investita. Per questo, nel programma di lavoro presentato il 29 gennaio scorso, ha evidenziato con forza che la salvaguardia del clima e dell'ambiente è una responsabilità collettiva, non più facoltativa e non più rinviabile,

ed ha sollecitato tutti gli Stati, le istituzioni, i soggetti pubblici e privati a divenire parte attiva al cambiamento.

Sul piano politico pesa, infatti, la frattura interna creata dalla Polonia che, discostandosi dal favore unanime espresso sul Green Deal dagli altri Stati membri nell'ultimo Consiglio europeo (11.12.2019), non ha aderito agli obiettivi di neutralità climatica al 2050 per l'eccessiva onerosità della transizione sul proprio sistema economico. La scelta della Polonia, che pure sarebbe la maggiore beneficiaria del Fondo per una transizione equa, è all'apice delle diffidenze manifestate da molti dei Paesi dell'Est europeo ed è il riflesso di quanto la questione sia controversa per via delle tante valenze sociali ed economiche. Vero è, ripercorrendo le tappe precedenti, che il governo di Varsavia ha sempre avversato gli accordi sul clima, avvalendosi dell'appoggio di numerosi altri Paesi, tra i quali spesso la Germania. In ogni caso, allo stato attuale, la Polonia ha rimandato la propria decisione al Vertice europeo di giugno 2020, in occasione del quale potrebbe scegliere di usufruire dell'opzione di opting out, che le consentirebbe di raggiungere gli obiettivi climatici in tempi diversi. E se si plaude alla scelta (inaspettata) del Consiglio europeo di andare avanti a maggioranza, nonostante l'accordo sul clima avrebbe dovuto essere approvato all'unanimità, spiace rilevare come l'UE sia divisa su scelte strategiche cruciali per il proprio futuro e che, proprio pochi giorni dopo la Brexit, abbia dovuto ricorrere nuovamente alla clausola di opting out per evitare una situazione di stallo generale.

In ogni caso, le resistenze della Polonia sono indicative delle difficoltà che incontrerà la realizzazione del Green Deal. La complessità e la molteplicità degli impegni richiesti, per non considerare il lungo periodo di attuazione, potrebbe indurre nel tempo gli Stati con maggiori riserve a stabilire in autonomia le politiche climatiche nazionali, rifiutandosi di applicare le più impegnative ed ambiziose misure europee. Su altro fronte, un eventuale contrasto potrebbe ostacolare l'iter legislativo delle proposte pianificate dal Green Deal, determinando un compromesso al ribasso rispetto agli obiettivi previsti. Sul piano internazionale la situazione non è meno complessa. L'UE dovrà prodigarsi anche su questo fronte per rilanciare il dialogo sul clima e intensificare gli sforzi collettivi per la sostenibilità. Da tempo, infatti, le parti contraenti della Convenzione Quadro sul Cambiamento Climatico manifestano una apparente disponibilità all'assunzione di impegni vincolanti di riduzione dei gas serra, rimandandone però la definizione concreta. Solo con l'Accordo di Parigi del 2015, come noto, si è superata la pericolosa impasse in cui si erano arenati i negoziati sul clima, sebbene con risultati meno incisivi di quelli attesi poiché si è optato per la discrezionalità nazionale nella definizione degli impegni di riduzione, posticipando la presentazione dei piani nazionali al 2020 e la rendicontazione al 2023. Anche l'ultima Conferenza delle Parti di Madrid del dicembre 2019 (COP25), cruciale per la definizione di questioni ancora aperte tra cui il finanziamento delle azioni in favore del clima, si è risolta in un nulla di fatto, disattendendo le aspettative.

Forte del Green Deal, l'UE intende assumere in maniera ancora più incisiva rispetto al passato un ruolo di guida nei negoziati internazionali in vista della COP26 di Glasgow del 2020. Per evitare un altro insuccesso, tuttavia, l'Unione dovrà intensificare la c.d. diplomazia del Green Deal al fine di persuadere gli attori internazionali ad assumere concordemente obiettivi più ambiziosi.

Difatti, se dovessero persistere livelli diversi di ambizione su scala mondiale ci sarebbe, non solo, il rischio di una rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, con un ingente danno per l'economia europea, ma soprattutto verrebbero vanificati gli sforzi dell'UE e delle sue industrie per conseguire gli obiettivi climatici, che richiedono un intervento globale. Decisivi saranno, allora, gli equilibri che l'UE saprà trovare con (e tra) gli Stati Uniti, che con Trump si sono sottratti agli impegni di Parigi, e con la Cina, che non accetta la riduzione del tasso di crescita nazionale quale conseguenza dell'adeguamento (le loro economie sono responsabili per circa il 45% delle emissioni nocive contro il 9% dell'UE).

L'auspicio, dunque, è che l'Unione europea sappia superare gli ostacoli e creare un consenso sempre più ampio per far fronte comune all'emergenza climatica.



# La Corte di giustizia condanna l'Italia per i **RITARDI DI PAGAMENTO** delle sue Pubbliche Amministrazioni

di DONATELLA DEL VESCOVO

Nella sentenza resa nella causa C-122/18, *Commissione c. Italia* pronunciata il 28 gennaio 2020, la Corte, riunita in Grande Sezione, ha constatato una violazione da parte dell'Italia della direttiva 2011/7/UE, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, in quanto non ha assicurato che le sue pubbliche amministrazioni, quando sono debentrici nei confronti delle imprese, rispettino effettivamente i termini di pagamento non superiori a 60 giorni, stabiliti dalla direttiva. Tutto ha avuto inizio a seguito di una serie di denunce presentate da operatori economici e associazioni di categoria per i tempi eccessivamente lunghi in cui sistematicamente le pubbliche amministrazioni italiane saldavano le proprie fatture. La Commissione ha inviato alla Repubblica italiana, il 19 giugno 2014, una lettera di messa in mora, contestandole l'inadempimento degli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 4, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2011/7/UE. Il caso in esame verte dunque sull'interpretazione di tale direttiva. Punto cardine risulta essere proprio il testo dell'art. 4, il cui paragrafo 3 recita che: «[g]li Stati membri assicurano che nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione (...) il periodo di pagamento non superi uno dei termini seguenti». Da questo risulta evidente che tale disposizione impone un effettivo rispetto da parte delle pubbliche amministrazioni di ogni singolo Stato membro, dei termini di pagamento da essa previsti. In merito a tale disposizione va osservato che essa è redatta in termini imperativi come quelli utilizzati dal paragrafo 1, sempre dell'art. 4, relativo al versamento di interessi legali di mora. La suddetta norma infatti recita che: «gli Stati membri assicurano che, nelle transazioni commerciali in cui il debitore è la pubblica amministrazione, il creditore abbia diritto agli interessi legali di mora (...)». Da ciò consegue che le menzionate disposizioni impongono agli Stati membri obblighi non alternativi, bensì complementari. Partendo da queste considerazioni esaminiamo ora la posizione della Corte che analizza in primo luogo gli obiettivi perseguiti dalla direttiva. È indubbio, infatti, che la stessa ai sensi del suo art. 1, par. 1, persegua lo scopo di lottare contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno, favorendo in

tal modo la competitività delle imprese e in particolare delle PMI. La Corte sottolinea inoltre come le pubbliche amministrazioni, godano di flussi di entrate più certi, prevedibili e continui rispetto alle imprese, potendo anche ottenere finanziamenti a condizioni più interessanti rispetto a queste ultime. Al contrario, nel caso delle imprese, i ritardi di pagamento da parte di tali amministrazioni determinano costi ingiustificati per queste ultime, aggravando i loro problemi di liquidità e rendendo più complessa la loro gestione finanziaria. Tali ritardi di pagamento pertanto, secondo la Corte, compromettono anche la loro competitività e redditività costringendo talvolta le imprese stesse a ricorrere ad un finanziamento esterno a causa proprio di detti ritardi nei pagamenti. Di conseguenza, proprio la consapevolezza dell'elevato volume di transazioni commerciali in cui le pubbliche amministrazioni sono debentrici di imprese, nonché dei costi e delle difficoltà generate da ritardi di pagamento da parte di tali amministrazioni, evidenzia quale sia l'obiettivo del legislatore dell'Unione. Esso infatti ha inteso imporre agli Stati membri obblighi rafforzati in merito alle suddette transazioni, implicando che l'art. 4, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2011/7/UE venga interpretato come ostativo ai continui ritardi nei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni. L'Italia d'altronde aveva giustificato le sue inadempienze sostenendo che la direttiva 2011/7/UE imponesse agli Stati unicamente di garantire termini massimi di pagamento "conformi" e di "prevedere il diritto dei creditori, in caso di mancato rispetto di tali termini, a interessi di mora e al risarcimento dei costi di recupero". Secondo l'Italia, infatti le disposizioni della direttiva "non impongono agli Stati membri di garantire l'effettiva osservanza, in qualsiasi circostanza, dei suddetti termini da parte delle loro pubbliche amministrazioni". Essa proprio al fine di rafforzare la sua tesi richiama a sua difesa una precedente sentenza del 16 febbraio 2017, *IOS Finance EFC* (causa C-555/14, EU:C:2017:121). Tale sentenza, riguardava un "meccanismo [nazionale] di finanziamento straordinario per il pagamento dei fornitori", destinato a far fronte ai ritardi di pagamento accumulati dalle pubbliche amministrazioni a causa della crisi economica, e verteva sull'interpretazione dell'art. 7, paragrafi 2 e 3, della direttiva

2011/7/UE, relativo alle clausole contrattuali e alle prassi inique in materia di interessi di mora. La Repubblica italiana evidenzia come la Corte, nella sentenza *IOS Finance EFC*, aveva giustificato un meccanismo normativo che consentiva un ritardo programmato nel pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni in favore dei creditori che non avevano rinunciato agli interessi di mora e al risarcimento dei costi di recupero. Secondo l'Italia, infatti, da un lato, il diritto effettivamente garantito ai creditori dalla direttiva 2011/7/UE riguarda solo gli interessi di mora da essa imposti e, dall'altro, l'obiettivo di tale direttiva, che consiste nella lotta contro i ritardi di pagamento, "è solo indirettamente (...) perseguito". La Corte confutò questa affermazione sostenendo, nella sentenza *IOS Finance EFC*, che, per essere conforme alla direttiva 2011/7/UE, la rinuncia, da parte del creditore di una pubblica amministrazione, agli interessi di mora e al risarcimento per i costi di recupero doveva non solo essere stata effettuata liberamente, ma anche avere come corrispettivo il pagamento "immediato" dell'importo principale del credito. Sottolineando pertanto l'importanza preponderante che gli Stati membri dovevano attribuire, nel contesto di tale direttiva, al pagamento effettivo e rapido di tali importi. Pertanto contrariamente a quanto sostenuto dalla Repubblica italiana, da tale sentenza non si può dedurre che la Corte abbia avallato un ritardo programmato nel pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni in favore dei creditori. Queste considerazioni rendono pertanto non condivisibile da parte della Corte l'interpretazione della Repubblica italiana nella sentenza oggetto del nostro esame, in base alla quale l'art. 4, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2011/7/UE impone agli Stati membri unicamente l'obbligo di garantire che i termini legali e contrattuali di pagamento siano conformi a tali disposizioni e di prevedere, in caso di mancato rispetto di tali termini, certamente il diritto, per un creditore, alla corresponsione di interessi, ma non l'obbligo di assicurare il rispetto effettivo di tali termini da parte delle suddette pubbliche amministrazioni. Inoltre l'Italia, sosteneva di aver fornito alla Commissione, una serie di dati che dimostravano un miglioramento continuo e sistematico dei tempi medi di pagamento da parte



delle pubbliche amministrazioni riducendo così il numero medio di giorni di ritardo nel corso del periodo corrispondente agli anni dal 2015 al 2017 (da 23 giorni a 8 giorni).

Di conseguenza dato che i dati forniti alla Commissione dimostrerebbero, non solo, una diminuzione considerevole e costante dei ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni ma anche, per quanto più specificamente riguarda le pubbliche amministrazioni che operano nel servizio sanitario nazionale, un ritardo modesto, che supera solo di pochi giorni il termine di pagamento previsto all'art. 4, par. 4, della medesima direttiva, la violazione non sussiste.

La Corte, una volta esaminati i dati messi a disposizione dall'Italia, ha respinto pure questa argomentazione dello Stato italiano, e anche se la situazione dei ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni "è in via di miglioramento in questi ultimi anni", ciò non impedisce ai giudici di Lussemburgo di dichiarare che "la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del diritto dell'Unione". Questo perché secondo una giurisprudenza costante "l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato", che nel caso di specie era la situazione al 16 aprile 2017. L'Italia infine dichiara di non avere alcuna responsabilità per il superamento dei termini di pagamento da parte delle sue pubbliche amministrazioni. Questo perché, qualora un organo di uno Stato membro agisca su un piano di parità con un operatore privato, tale organo risponde unicamente dinanzi ai giudici nazionali di un'eventuale violazione del diritto dell'Unione, allo stesso titolo di un operatore privato. In tali circostanze, infatti, al fine di garantire il rispetto del diritto dell'Unione, gli Stati membri potrebbero intervenire solamente in modo indiretto, recependo correttamente le disposizioni che tali pubbliche amministrazioni devono rispettare e fissando sanzioni in caso di mancato rispetto di tali disposizioni. Pertanto l'Italia, prevedendo nella sua normativa periodi di pagamento non superiori a quelli previsti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché il versamento di interessi di mora e il risarcimento per i costi di recupero sostenuti, avrebbe rispettato gli obblighi imposti da detta direttiva.

Ciò comporta che anche supponendo che la direttiva 2011/7/UE imponga allo Stato Italiano di assicurare il rispetto effettivo, da parte delle pubbliche amministrazioni, dei termini di pagamento nell'ambito delle loro transazioni commerciali, esso sarebbe responsabile unicamente delle violazioni gravi, continue e sistematiche di detta direttiva, tali da dimostrare la violazione del principio di leale cooperazione previsto all'art. 4, par. 3, TUE.

Ma la Corte respinge nettamente anche quest'ultima giustificazione in quanto secondo la stessa le pubbliche amministrazioni fanno senz'altro sorgere la responsabilità dello Stato membro cui appartengono quando agiscono nell'ambito di una transazione commerciale (*jure privatorum*). Secondo i giudici di Lussemburgo, infatti, la forza normativa della direttiva imporrebbe agli Stati membri, di prevedere, nella loro normativa di recepimento, termini massimi di pagamento conformi a tali disposizioni, ma anche di assicurare il rispetto effettivo di questi termini da parte delle suddette pubbliche amministrazioni.

La Corte inoltre coglie l'occasione di definire in maniera inequivoca sia la nozione di "periodo di pagamento" che quella di "ritardo di pagamento" previste dalla direttiva 2011/7/UE. Riguardo alla prima definisce quel periodo entro il quale le autorità pubbliche sono tenute al pagamento effettivo dei loro debiti commerciali, periodo che decorre dal verificarsi di circostanze fattuali concrete, quali il ricevimento della fattura, il ricevimento delle merci o la prestazione dei servizi. In merito alla nozione di "ritardo di pagamento", essa evidenzia come l'art. 2, par. 4, della direttiva, rinvia proprio ad un elemento concreto, ossia il "pagamento non effettuato" durante il periodo contrattuale o legale. Una siffatta interpretazione della nozione di "periodo di pagamento" sarebbe, del resto, la sola che consentirebbe di perseguire efficacemente l'obiettivo della direttiva 2011/7/UE, che consiste nella lotta effettiva ai ritardi di pagamento nel mercato interno.

A tal proposito occorre evidenziare come la direttiva 2011/7/UE fosse stata recepita nell'ordinamento giuridico italiano già dal 2012 con il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192 (Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231,

per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180). Mentre il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, a sua volta, aveva recepito nell'ordinamento giuridico italiano la direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

L'Italia inoltre aveva adottato una serie di provvedimenti per garantire la puntualità dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, tra cui rientrano il decreto legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, nonché il decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito in legge, con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. Tali decreti legge prevedono in particolare lo stanziamento di risorse finanziarie aggiuntive per il pagamento dei crediti certi, liquidi ed esigibili delle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Infine, per migliorare la situazione delle imprese titolari di crediti nei confronti delle pubbliche amministrazioni, sono state adottate una serie di misure di natura fiscale, tra cui l'art. 12, comma 7 bis, del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145 (Interventi urgenti di avvio del piano «Destinazione Italia», per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9). In forza di tale disposizione, infatti le imprese possono operare una compensazione tra i propri debiti tributari e i crediti certi, liquidi ed esigibili vantati nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Finalmente quindi vengono bacchettate le pubbliche amministrazioni per i tempi biblici dei loro pagamenti ai terzi. Nonostante qualche miglioramento, dovuto agli effetti della direttiva del 2011 che ha imposto termini perentori, infatti, i ritardi medi nel settore delle costruzioni superano ancora i 4 mesi e mezzo, per un totale di 6 miliardi di arretrati a danno delle imprese. Una situazione inaccettabile soprattutto a fronte della grave crisi che ha investito in questi anni il settore e che ancora comporta una forte restrizione di liquidità a danno delle imprese. Dunque non resta che accogliere con soddisfazione questa sentenza in quanto la questione dei ritardi dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni è di rilevante importanza per tutte le imprese e chiama in causa proprio la stabilità del sistema delle PMI essendo tale ritardo un elemento di instabilità finanziaria delle imprese.

Si spera che questa sentenza faccia accelerare i passi all'Italia per il rispetto della direttiva. Questo nonostante dal 26 maggio 2019 sia in vigore la Legge Europea 2018, che intende porre rimedio al non completo rispetto della normativa comunitaria da parte dell'Italia. La nuova disposizione prevede che il pagamento debba effettuarsi entro 30 giorni decorrenti dall'adozione di ogni stato di avanzamento dei lavori. È inoltre previsto, l'inserimento obbligatorio di apposite penali contrattuali per il caso di ritardo dell'appaltatore nell'esecuzione del contratto di appalto, fino ad un 10 per cento del valore netto dell'appalto.

In ogni caso è evidente che occorrerà del tempo per una vera e propria sterzata ai pagamenti. Sicuramente negli ultimi tempi dunque ci sono stati dei miglioramenti, ma questo non chiude la questione. Di certo la Commissione UE intende usare tutti gli strumenti che ha a disposizione per ricondurre i tempi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni degli Stati a livello della norma.



# Un'EUROPA SOCIALE forte per transizioni giuste

di MICAELA LASTILLA\*

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

1. La costruzione di una più solida dimensione sociale europea si arricchisce di un nuovo importante tassello, con la presentazione della Comunicazione della Commissione, del 14 gennaio 2020, Un'Europa sociale forte per transizioni giuste, COM(2020)14 final.

L'obiettivo generale che la Commissione europea persegue con questo documento consiste nel tracciare la strada per attuare concretamente i diritti e i 20 principi sanciti nel Pilastro europeo dei diritti sociali, istituito con la Comunicazione della Commissione, del 26 aprile 2017, Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali, COM(2017)250 final, e proclamato dalle istituzioni dell'UE il 17 novembre dello stesso anno (cfr., E. Triggiani, Spunti e riflessioni sull'Europa, Bari, 2019, p.181 ss.).

L'intento è dunque quello di convertire gli impegni assunti con l'istituzione del Pilastro – articolato in capitoli dedicati a pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione sociale e inclusione – in azioni concrete da intraprendere nel corso del 2020, in vista della presentazione di un piano d'azione nel 2021.

In tal senso, la Comunicazione rappresenta una risposta alla richiesta formulata dai Capi di Stato e di governo dell'UE nell'allegato alle conclusioni del Consiglio europeo del 20 giugno 2019 dal titolo "Una nuova agenda strategica 2019-2024", affinché UE e Stati membri attuino i principi del Pilastro in base alle rispettive competenze.

Questo obiettivo viene perseguito dall'Esecutivo UE tramite una duplice modalità. Da un lato, la Commissione individua le sfide odierne che l'UE deve affrontare e annuncia le iniziative in materia di politica sociale che intraprenderà nel corso del 2020, in base a un calendario allegato alla Comunicazione stessa; dall'altro invita gli Stati membri a tutti i livelli, nonché le altre istituzioni e la società civile a presentare, entro novembre 2020, i propri contributi e progetti affinché il futuro Piano d'azione sulla politica sociale abbia un respiro ampio e condiviso.

La Commissione muove dal presupposto che la giustizia sociale rappresenta il fondamento dell'economia sociale di mercato europea, che esprime il bilanciamento tra mercato e solidarietà e, con la riforma di Lisbona del 2007, figura tra gli obiettivi dell'UE (art. 3, par. 3, TUE). Come sottolinea la Commissione, nono-

stante i tenori di vita, le condizioni di lavoro e i sistemi di previdenza sociale europei siano tra i più elevati al mondo e si sia raggiunto il livello record di 241 milioni di cittadini europei occupati, le disuguaglianze persistono e la società è investita da cambiamenti climatici, demografici e digitali, che rappresentano vere e proprie sfide da affrontare (COM(2020)14, par. 1).

Ciò impone l'elaborazione di nuove strategie che garantiscano una crescita improntata alla sostenibilità e all'equità sociale. Dunque, in coerenza con l'intento dell'UE di perseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile stabiliti nell'Agenda 2030 dell'ONU, con la Comunicazione che qui si commenta viene sottolineato il nesso tra la strategia europea di crescita per il nuovo decennio (presentata nella Comunicazione della Commissione, dell'11 dicembre 2019, Il Green Deal europeo, COM(2019)640 final) e la strategia sociale europea. Se infatti, con il Green Deal, l'UE si propone l'ambizioso obiettivo di diventare il pri-

mo continente a impatto climatico zero entro il 2050, con il Pilastro europeo dei diritti sociali essa intende assicurare che la "transizione alla neutralità climatica, la digitalizzazione e il cambiamento demografico siano socialmente equi e giusti" (COM(2020)14, par. 1), in un'ottica di complementarità tra strategie e al fine di "non lasciare indietro nessuno".

2. Il primo aspetto che l'Esecutivo UE considera di centrale importanza per agevolare una transizione equa consiste nel "creare pari opportunità e posti di lavoro per tutti", seguendo il paradigma del *lifelong learning* e investendo sulle competenze chiave. Si tratta di un approccio al mondo dell'istruzione e della formazione basato sulla consapevolezza che i vantaggi derivanti dalle rapide evoluzioni del mercato del lavoro, in particolare di quello digitale, possono essere colti solo continuando ad imparare, sviluppando competenze al passo con le trasformazioni tecnologiche, in contesti sia formali che informali (par. 2). Osserva a tale proposito la Com-



missione che più del 50% delle imprese che hanno cercato di assumere specialisti in Tecnologie per l'informazione e la comunicazione nel 2018 ha segnalato difficoltà nel coprire i posti vacanti, e invita pertanto le amministrazioni nazionali e regionali affinché dialoghino con lavoratori, formatori e datori di lavoro per individuare le competenze chiave necessarie. Dal canto suo, l'investimento sulle competenze da parte dell'Esecutivo UE si concretizzerà in alcune nuove iniziative. Tra queste, l'aggiornamento dell'agenda per le competenze per l'Europa nel primo trimestre del 2020, accompagnato dall'ulteriore sviluppo, insieme agli Stati membri, degli obiettivi dello spazio europeo dell'istruzione, il cui completamento è previsto per il 2025 (cfr. V. Di Comite, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, Bari, 2018). A ciò si aggiunge il rafforzamento di Erasmus+, il programma UE a sostegno di formazione, istruzione, giovani e sport che infatti, nel prossimo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 (QFP), vedrà un potenziamento della sua dotazione finanziaria. La Commissione annuncia inoltre l'aggiornamento del Piano d'azione per l'istruzione digitale nel secondo trimestre del 2020, che insieme al programma Europa digitale sostiene lo sviluppo di capacità digitali avanzate da parte degli "erogatori d'istruzione". Un'ulteriore iniziativa annunciata nella Comunicazione e prevista per il secondo trimestre del 2020 consiste nella revisione di garanzia per i giovani, che ha già contribuito a supportare istruzione, formazione e occupazione di circa 3,5 milioni di giovani europei, ma di cui va ancora sprigionato appieno il potenziale in vista della transizione digitale e di quella verde. Proprio per finanziare quest'ultimo tipo di transizione, il 14 gennaio 2020 la Commissione ha presentato il Piano di investimenti per il Green Deal europeo che, tra le fonti di finanziamento, prevede un Fondo a sostegno delle regioni che subiranno maggiormente le conseguenze del passaggio a un'economia verde. Il Fondo si aggiunge a quello per la modernizzazione, dedicato soprattutto alle regioni maggiormente dipendenti dal carbonio, e al Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, a sostegno dei lavoratori in esubero, e mira a far procedere di pari passo la sostenibilità ambientale con quella sociale. Questi nuovi meccanismi, tra i quali figura anche il programma InvestEU, opereranno in sinergia con gli strumenti "più rodati" della politica di coesione sociale e territoriale (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo Plus e Fondo di coesione), la cui dotazione complessiva proposta dalla Commissione per il prossimo QFP ammonta a 373 miliardi di euro. Quanto alle iniziative in materia di occupazione, la Commissione anticipa che, entro marzo 2020, presenterà una nuova strategia industriale, accompagnata da una specificamente dedicata alle PMI, motore dell'economia europea. Nelle PMI, infatti, si è concentrato l'85% dei nuovi posti di lavoro nell'ultimo quinquennio ed è dunque necessario che beneficino di un più semplice accesso ai finanziamenti e di una più agile burocrazia. Un apposito piano d'azione, previsto per il 2021, avrà poi ad oggetto il settore dell'economia sociale, che con i suoi 13,6 milioni di lavoratori rappresenta una risorsa per le comunità locali ed è un potenziale "alleato" dell'UE nella stipulazione di patti verdi al livello più prossimo ai cittadini, contribuendo alla partecipazione della società civile alla transizione climatica.

3. Il secondo aspetto che la Commissione considera di importanza capitale per la realizzazione di un'Europa socialmente più forte è la promozione dell'inclusione e dell'uguaglianza in tutte le sue dimensioni. Tuttavia, nonostante si tratti di uno dei valori fondanti dell'UE, come sancito all'art. 2 del TUE, e vi sia dedicato l'intero titolo III della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'uguaglianza resta un traguardo ancora da raggiungere sia nell'accezione di inclusione delle persone con disabilità o dei migranti sia nella sua accezione di genere. Considerando l'uguaglianza sotto quest'ultimo aspetto, entro marzo 2020 la Commissione proporrà una nuova strategia per contribuire a eliminare la segregazione lavorativa e a colmare il gap retributivo e pensionistico tra uomini e donne, avvalendosi anche di "misure vincolanti per la trasparenza delle retribuzioni". Un'ulteriore strategia rafforzata, basata sui *feedback* di quella del periodo 2010-2020, è poi prevista per realizzare un'uguaglianza sostanziale nel mondo del lavoro per le persone con disabilità; la Commissione proseguirà, inoltre, nell'attuazione della Convenzione sui diritti delle persone con disabili-

tà, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 13 dicembre 2006, entrata in vigore il 3 maggio 2008 e ratificata dall'UE il 23 dicembre 2010. A tale proposito, per costruire una società più equa ed in linea con l'intento di realizzare un'economia al servizio delle persone – come recita una delle sei priorità della nuova Commissione – assume rilievo l'attuazione della recente direttiva 2019/882 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi, nota come "atto europeo sull'accessibilità" (cfr. A. Damato, *La direttiva 2019/882/UE sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi, in Il diritto dell'Unione europea*, Osservatorio europeo, 28 novembre 2019, *online*). Infine, per quanto concerne l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi e il loro accesso a un'istruzione e a una formazione di qualità, l'intento è rafforzare il sostegno alle misure attuate dagli Stati membri in base al piano d'azione del 2016.

4. Il terzo paragrafo della Comunicazione è dedicato alle "condizioni di lavoro eque", che comprendono, in primo luogo, la previsione di salari minimi, da stabilire in base alle tradizioni nazionali e alle peculiarità di ogni paese, in ossequio al principio di sussidiarietà (art. 5, par. 3, TUE). Proprio in merito alle modalità per garantire salari minimi equi e adeguati ai lavoratori UE, contestualmente alla Comunicazione in commento, la Commissione ha avviato la prima fase di consultazione delle parti sociali.

Ulteriore aspetto riconducibile all'equità degli standard lavorativi è rappresentato, per la Commissione, dalla necessità di migliorare le condizioni di lavoro degli operatori del settore digitale, anche sotto il profilo della tutela della salute e della sicurezza; ciò passerà sia attraverso la proposta di una nuova normativa sui servizi digitali, discutendo con le parti interessate nell'ambito di un vertice sul lavoro mediante piattaforme digitali nonché riesaminando la strategia in tema di salute e sicurezza sul lavoro (cfr. G. Caggiano, *Il bilanciamento tra diritti fondamentali e finalità di sicurezza in materia di conservazione dei dati personali da parte dei fornitori di servizi di comunicazione, in Nuove tecnologie e diritti umani: profili di diritto internazionale e di diritto interno*, Atti del convegno Messina, 26 maggio 2017, Napoli, 2018, p. 13 ss.).

Il tema del miglioramento delle condizioni di lavoro è poi legato a quello della mobilità, soprattutto per quei 17,5 milioni di cittadini europei che, esercitando il diritto di circolazione e soggiorno, lavorano in un altro Paese UE. Come osserva la Commissione, il rispetto del *corpus* legislativo dell'UE in materia di mobilità è imprescindibile per evitare fenomeni quali doppia imposizione, *dumping* sociale e lesioni ai diritti dei lavoratori, e verrà agevolato dalla recente Autorità europea del lavoro, istituita il 13 giugno 2019.

Ulteriore tema affrontato nella Comunicazione è quello della "protezione e integrazione sociali" e comprende le iniziative attraverso le quali la solidarietà, inserita dal Trattato di Lisbona tra i valori dell'UE (art. 2 TUE), troverà effettiva concretizzazione (cfr. G. Morgese, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, pp. 5-56). Tra queste iniziative, si segnalano un regime europeo di riassicurazione delle indennità di disoccupazione; l'attuazione della raccomandazione del Consiglio, dell'8 novembre 2019, sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi (2019/C 387/01), pietra miliare per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali; l'avvio di un dibattito europeo per presentare un piano comune di lotta contro il cancro; una relazione entro marzo 2020 sull'impatto del cambiamento demografico europeo seguita da un libro verde per promuovere l'invecchiamento attivo, già previsto nell'art. 25 della Carta di Nizza; nonché la presentazione di una garanzia per l'infanzia per combattere la povertà (COM(2020)14, par. 4).

5. L'ultimo aspetto considerato dalla Commissione, anch'esso in linea con le nuove priorità, prevede la "promozione verso il resto del mondo dei valori europei", nell'ambito delle politiche di cooperazione, sviluppo e commercio dell'UE ((COM(2020)14, par. 5).

La concretizzazione della solidarietà nell'UE, valore sotteso a tutte le iniziative annunciate dalla Commissione, dipenderà in larga parte dalla collaborazione fornita dalle autorità degli Stati membri a tutti i livelli, dagli *stakeholders* e dalle parti sociali, protagonisti della possibile trasformazione delle "ambizioni in realtà".



# Gli ACCORDI UE-VIETNAM sul commercio e sugli investimenti

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

Nella seduta plenaria tenutasi a febbraio 2020, il Parlamento europeo, conformemente alle disposizioni particolari di cui all'articolo 207, paragrafo 3 e seguenti del TFUE, ha dato la sua definitiva approvazione (con 401 voti favorevoli, 192 contrari e 40 astensioni) alla conclusione dell'Accordo di libero scambio e dell'Accordo sulla protezione degli investimenti sottoscritti con la Repubblica socialista del Vietnam lo scorso giugno 2019 (di seguito, rispettivamente, ALS e IPA, Investment Protection Agreement). Gli accordi si inseriscono nel più ampio quadro di attuazione dell'Accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'UE ed il Vietnam, Stato che rappresenta (dopo Singapore) il secondo partner commerciale dell'UE nell'Associazione delle Nazioni del Sud-Est asiatico (ASEAN). Nella fase iniziale della negoziazione, aperta nel 2012, gli accordi erano stati concepiti come un unico testo. Nel 2018 sono poi stati redatti i due testi separati dell'ALS e dell'IPA, sulla scia di quanto già fatto per gli accordi firmati nell'ottobre 2018 con la Repubblica di Singapore (EU-SFTA, European Union-Singapore Free Trade Agreement) a seguito dell'intervenuto parere 2/15 della Corte di Giustizia (altrimenti noto come "parere Singapore", ECLI:EU:C:2017:376) circa la competenza esterna dell'UE in materia di politica commerciale comune. Vale a dire che, conformemente al suddetto parere (reso ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11 del TFUE), gli accordi in oggetto riflettono ciascuno la diversa ripartizione delle competenze tra l'UE e gli Stati membri: l'ALS rientra nella competenza esclusiva dell'UE in materia di politica commerciale e sarà pertanto concluso dalla sola UE; mentre l'IPA, concernendo la competenza condivisa sui meccanismi di investimento non diretto (c.d. "di portafoglio") e di risoluzione delle controversie investitore-Stato, sarà stipulato in forma mista e richiederà, ai fini della sua entrata in vigore, anche la ratifica degli Stati membri, andando poi a sostituire gli accordi bilaterali di investimento che 21 Stati membri dell'UE hanno attualmente in vigore con il Vietnam.

Riguardo allo specifico iter richiesto per l'adozione degli accordi, lo scorso

21 gennaio 2020, la Commissione per il commercio internazionale del Parlamento europeo (INTA) ha espresso il proprio consenso agli accordi, e ne ha raccomandato l'approvazione al Parlamento. In particolare, la valutazione della Commissione INTA si soffermava sui vantaggi economici degli accordi che, secondo le stime della Commissione europea, elimineranno oltre il 99% delle barriere tariffarie alle esportazioni di merci, in entrambe le direzioni, e apriranno i mercati vietnamiti ai fornitori di servizi e agli investitori europei, comportando un aumento delle esportazioni dell'UE di quasi il 30%.

Secondo il testo dell'ALS sottoscritto dalle Parti contraenti (reso pubblico sul sito web della Commissione a scopo puramente informativo), relativamente alla soppressione delle barriere tariffarie alle esportazioni, l'entrata in vigore dell'Accordo comporterà l'immediata esenzione dai dazi doganali del 65% delle esportazioni dell'UE verso il Vietnam, mentre la restante percentuale che include motocicli, automobili, ricambi per auto, tessuti, prodotti chimici e farmaceutici, vini e alcolici, carne bovina e carne suina congelata, prodotti lattiero-caseari e preparazioni alimentari sarà progressivamente liberalizzata nell'arco di dieci anni. Sul versante delle esportazioni vietnamite verso l'UE, il 71% di queste sarà immediatamente esente da dazi, ed il resto sarà esentato entro sette anni dall'entrata in vigore dell'Accordo. Tuttavia, per i prodotti agricoli c.d. "sensibili" (ovvero i prodotti con un considerevole potenziale di esportazione, quali sono il riso, il mais, l'aglio, i funghi, le uova, lo zucchero e i prodotti ricchi di zuccheri, gli amidi modificati, l'etanolo, il surimi e il tonno in scatola) l'UE ha scelto di mantenere delle restrizioni quantitative alle importazioni vietnamite esenti da dazi. Inoltre, l'ALS garantirebbe anche il reciproco riconoscimento e la protezione delle indicazioni geografiche protette (IG), di cui un apposito allegato all'Accordo fornisce un elenco che le Parti si riservano di poter anche modificare in futuro, aggiungendo nuove IG protette. Ancora, in materia di riduzione degli ostacoli non tariffari alle esportazioni, l'UE e il Vietnam hanno concordato

l'eliminazione delle licenze di esportazione e importazione e delle procedure doganali nel settore automobilistico. Il governo vietnamita si è anche impegnato ad allinearsi alle norme internazionali in materia di autoveicoli e prodotti farmaceutici, in modo da eliminare ulteriori test e certificazioni vietnamite sulle esportazioni dell'UE. Altri punti chiave dell'ALS concernono l'accesso delle società dell'UE al mercato dei servizi (postale, bancario, assicurativo, ecc.) e degli appalti pubblici vietnamiti. Sotto quest'ultimo profilo, secondo la Commissione europea, le società dell'UE potranno beneficiare di un livello di accesso fino ad ora mai concesso ad altre società straniere dal governo di Hanoi. A tal proposito, inoltre, la Commissione ha garantito che la disciplina dettata dall'ALS risulta conforme all'Accordo sugli appalti pubblici dell'OMC, e ne ha paragonato la trasparenza e la correttezza procedurale ad altri accordi commerciali conclusi dall'UE con altri Paesi più avanzati.

Senza voler sminuire l'indubbio valore economico dell'Accordo in parola, un apprezzabile risultato potrebbe conseguirsi anche in termini di sviluppo sostenibile, nella misura in cui, in particolar modo il governo vietnamita, tenesse fede agli impegni affermati nel Preambolo e, in maniera sistematica, nel capitolo tredicesimo dell'ALS sul "Commercio e sviluppo sostenibile". L'obiettivo, si legge, è la promozione dello sviluppo sostenibile, in particolare "favorendo il contributo degli aspetti del commercio e degli investimenti relativi al lavoro e alle questioni ambientali". Significativo è il richiamo alle Dichiarazioni internazionali esistenti in materia e l'impegno a "promuovere lo sviluppo del commercio internazionale in modo da contribuire allo sviluppo sostenibile, per il benessere delle generazioni presenti e future", essendo lo sviluppo sostenibile dichiaratamente integrato allo sviluppo delle relazioni bilaterali UE-Vietnam. Si ricorderà che, come annunciato dalla Commissione europea a partire dalla pubblicazione della nota strategia "Commercio per tutti", la politica commerciale e di investimento dell'UE, oltre ad essere improntata al rispetto dei valori dell'UE, è considerata

un fondamentale strumento per la promozione, a livello mondiale, dello sviluppo sostenibile, del rispetto dei diritti umani e della buona governance. Occorre rammentare, invece, che il Vietnam non è uno Stato democratico e che in esso persiste un grave problema di rispetto dei diritti umani. Tale deficit democratico, da tempo oggetto del monitoraggio della Commissione europea, è stato apertamente segnalato nella risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2018, relativa alla situazione dei prigionieri politici in Vietnam. Il documento esprimeva una ferma condanna contro le reiterate violazioni della libertà di espressione e degli obblighi internazionali in materia di diritti umani, invitando le autorità vietnamite a rilasciare “immediatamente e incondizionatamente” quanti “per il semplice esercizio del loro diritto alla libertà di espressione” fossero stati detenuti o condannati. Seguiva un’aperta disapprovazione della pena di morte e l’invito alla sua abolizione. La risoluzione si concludeva con l’auspicio che il rafforzamento del partenariato tra l’UE e il Vietnam potesse favorire il dialogo per incoraggiare e monitorare quest’ultimo nel rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, e nell’attuazione delle necessarie riforme. Alla luce di ciò, appare apprezzabile, nonché auspicabile, l’impegno, affermato nel succitato capitolo dell’ALS, per il perseguimento dello “sviluppo sostenibile, che consiste nello sviluppo economico, nello sviluppo sociale e nella protezione dell’ambiente”. Specificamente, nell’Accordo si fa espresso riferimento alla promozione e all’attuazione dei principi relativi ai diritti fondamentali sul lavoro (libertà di associazione ed effettivo riconoscimento del diritto alla contrattazione collettiva; eliminazione di tutte le forme di lavoro forzato o obbligatorio; effettiva abolizione del lavoro minorile; eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professione); alla ratifica delle convenzioni dell’Organizzazione internazionale del lavoro; all’attuazione del Protocollo di Kyoto e dell’Accordo sul clima di Parigi.

Come accennato supra, dal testo originario sono state estrapolate le disposizioni concernenti gli investimenti, che sono confluite in un Accordo a queste esclusivamente dedicato. Come nell’ALS, anche nel Preambolo dell’IPA UE-Vietnam compare l’espresso riferimento all’obiettivo dello sviluppo sostenibile “nelle sue dimensioni economica, sociale e ambientale”, cui deve essere ispirata l’azione di promozione degli investimenti bilaterali, obiettivo principale dell’Accordo che garantirà, alle imprese dell’UE, di investire in alcuni mercati strategici come quello di prodotti alimentari e bevande, fertilizzanti, pneumatici, prodotti in plastica, ceramica, materiali di costruzione ecc. Per ciò che concerne il trattamento che ciascun contraente si impegna a riservare agli investimenti originari dall’altro, la disciplina adottata

dall’IPA converge essenzialmente sugli standard minimi di trattamento: ciascuna Parte accorderebbe agli investimenti dell’altra coperti dall’Accordo, un trattamento non meno favorevole di quello accordato, in situazioni analoghe, ai propri investitori e ai loro investimenti (conformemente allo standard del “trattamento nazionale”), e agli investitori di un Paese terzo e ai loro investimenti (secondo il “trattamento della nazione più favorita”). Disposizioni precise sono dedicate anche allo standard del “trattamento giusto ed equo” e allo “standard della piena protezione e sicurezza”. Per ciascuno sono contemplate anche delle deroghe. Inoltre, chiara risulta la disciplina che vieta le espropriazioni e le nazionalizzazioni, salvo che a tali operazioni non si proceda per scopi pubblici, secondo procedure conformi alla legge, su base non discriminatoria e dietro pagamento di un indennizzo tempestivo, adeguato ed efficace.

Merita di essere menzionato anche il meccanismo di soluzione delle controversie tra gli investitori e le Parti contraenti, disciplinato nella “sezione B” del capitolo terzo dell’IPA. Anzitutto, ove possibile, è preferibile che si giunga, in qualsiasi momento, ad una soluzione amichevole della controversia mediante negoziazioni o mediazioni; laddove risulti impossibile risolvere amichevolmente la controversia, è previsto che il ricorrente di una Parte possa inoltrare alla Parte accusata della violazione una richiesta di consultazioni formali. Qualora la controversia non potrà essere risolta entro 90 giorni dalla presentazione della richiesta di consultazioni, il richiedente potrà decidere di inviare una lettera di intenti alla Parte interessata e sottoporre alternativamente la controversia all’attenzione del Centro Internazionale per la risoluzione delle controversie relative ad investimenti (ICSID); della Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL); risolverla secondo qualsiasi altra regola previamente concordata dalle parti della controversia; o, ancora, adire il Tribunale che sarebbe a tal scopo istituito con l’entrata in vigore dell’Accordo stesso. Nell’IPA è attentamente disciplinata la procedura di nomina e funzionamento di codesto Tribunale, ivi compreso il meccanismo di appello avverso le decisioni dello stesso. Trattasi di una sorta di “modello generale” di meccanismo di soluzione delle controversie Stato-investitore privato cui l’UE sta facendo frequentemente ricorso nelle proprie negoziazioni relative agli investimenti (si legga al riguardo G. M. Ruotolo, La tutela dei privati negli accordi commerciali dell’Unione europea post-Lisbona, in Collana di Studi sull’integrazione europea, 2017, n.14, p.187 ss.). È un meccanismo concepito e dibattuto sin dagli ormai naufragati negoziati sul noto TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership); allorquando è stato sottoposto al vaglio della Corte di Giustizia, essa si è pronunciata in senso favorevole

circa la sua compatibilità con i Trattati UE (il riferimento è al noto parere 1/17 sull’accordo UE-Canada, reso il 30 aprile 2019, ECLI:EU:C:2018:478).

Dovrà attendersi l’espletamento del processo di ratifica per osservare i primi effetti concreti dell’ALS ed dell’IPA UE-Vietnam, ma si può sottolineare che la Commissione europea li ha definiti i più ambiziosi accordi commerciali finora negoziati tra l’UE e un’economia emergente, esemplari della politica commerciale dell’UE in quanto offrirebbero ad aziende, lavoratori e consumatori europei vantaggi e benefici senza precedenti (il Vietnam è una delle economie in più rapida crescita nel sud-est asiatico, con un mercato di oltre 95 milioni di consumatori), promuovendo una politica commerciale basata sui valori dello sviluppo sostenibile e del rispetto dei diritti umani. L’auspicio è che gli accordi possano spianare la strada verso la realizzazione del più lungimirante obiettivo di un accordo commerciale e di investimenti regionale UE-ASEAN.



# Una conferenza per il FUTURO DELL'EUROPA

di M. IRENE PAOLINO

L'Unione europea è un esempio unico al mondo di integrazione sovranazionale. Sin dalla rivoluzionaria Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, di cui quest'anno ricorre il 70° anniversario, essa ha garantito pace e benessere ai popoli europei, nonché il rispetto della dignità e dei diritti umani, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto, valori e principi fondanti delle sue azioni, che definiscono una sfera nella quale ogni cittadino può identificarsi, indipendentemente dalle differenze politiche o culturali legate all'identità nazionale.

Trattandosi di un sistema originale, dinamico, interattivo, multipolare, esso necessita di continue riforme a livello dell'UE e degli Stati membri, alcune delle quali urgenti e improrogabili come nel settore della *governance* economica in generale e della zona euro in particolare, nonché, per quanto riguarda il rafforzamento del mercato unico, l'evoluzione delle norme sociali dei nostri sistemi di assistenza. Si tratta, quindi, di adeguare il quadro istituzionale e politico alle sfide interne ed esterne che l'Unione europea si trova ad affrontare, come per esempio le nuove sfide sociali, le migrazioni, il declino demografico, il terrorismo, la sicurezza, i cambiamenti climatici, i problemi ambientali, il completamento dell'Unione economica e monetaria, la globalizzazione, il commercio internazionale, gli affari esteri e la difesa, i populismi, i movimenti xenofobi anti-europei e l'intolleranza.

Date la natura e le dimensioni di queste sfide e le crisi finanziarie ed economiche che hanno scosso l'Europa negli ultimi anni, l'UE sta vivendo un periodo particolarmente significativo della sua costruzione. La risposta a questi fenomeni do-

La libera circolazione dei beni, dei servizi, dei capitali e delle persone, i programmi per la mobilità e la ricerca, le politiche regionali e di coesione, le politiche agricole e di sviluppo rurale, la politica commerciale, sono solo alcuni tra i più importanti risultati ottenuti dall'Unione europea a beneficio dei suoi cittadini, risultati che tendono ad essere dati per scontati, soprattutto – ma non solo – dalle generazioni più giovani. Si tratta ovviamente di un elenco non esaustivo di politiche e attività sulle quali auspicare un sempre maggiore coinvolgimento dei cittadini nelle modalità di definizione, che vada oltre la partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo ogni cinque anni e che anzi rafforzi ed integri la democrazia rappresentativa.

In realtà, nonostante un innegabile euroscetticismo, il consenso popolare verso l'Unione è al più alto livello degli ultimi trent'anni secondo un'indagine di Eurobarometro, pubblicata lo scorso dicembre. Secondo l'indagine del servizio europeo che dal 1973 monitora le tendenze dell'opinione pubblica, sei europei su dieci (59%) sono a favore della partecipazione del proprio paese all'UE. Per il terzo anno consecutivo il sostegno dei cittadini all'UE è elevato. I risultati del sondaggio condotto nell'ottobre 2019 mostrano anche un aumento del livello di soddisfazione sul funzionamento della democrazia nell'Unione espresso dal 52% degli europei, che giudicano positiva la maggiore affluenza degli elettori all'ultimo processo elettorale.

Partendo da questo punto di forza, occorre focalizzarsi sulle maggiori preoccupazioni dei cittadini europei: cambiamenti climatici, disoccupazione giovanile e piena occupazione



vrebbe risiedere nell'intensificazione degli sforzi per difendere e promuovere i valori democratici, i principi fondanti e gli obiettivi dell'integrazione europea. Queste sfide possono essere superate, cioè, attraverso una maggiore e migliore integrazione tra gli Stati membri, sfruttando appieno le potenzialità delle disposizioni del trattato di Lisbona, per evolvere e adeguare l'attuale struttura istituzionale dell'UE.

nell'UE, considerati prioritari per il 37% degli italiani, nonché politica comune di immigrazione e integrazione (fondamentali per il 25%). L'Unione europea dovrebbe dunque rispondere a queste istanze dimostrando di essere più assertiva, equa, sostenibile e competitiva nel superare le disuguaglianze e nel promuovere i suoi valori e le sue norme.

La Presidente dell'attuale Commissione europea, Ursula von

der Leyen, si è impegnata in questo senso. Nel suo documento *Un'Unione più ambiziosa – Il mio programma per l'Europa*, del 16 luglio 2019, Ursula von der Leyen sottolinea l'importanza di dare agli europei maggiore voce in capitolo su ciò che l'Unione fa per loro: “Voglio che gli europei costruiscano il futuro della nostra Unione. Essi dovrebbero svolgere un ruolo guida e attivo nel definire le nostre priorità e il nostro livello di ambizione. Voglio che i cittadini possano dire la loro nell'ambito di una conferenza sul futuro dell'Europa da avviare nel 2020 per una durata di due anni.”

Oltre che nel programma di lavoro della Presidente, altri fondamentali presupposti alla base dell'intensificazione del dibattito sul futuro dell'Europa si riscontrano nelle risoluzioni del Parlamento stesso sul futuro dell'Europa, del 16 febbraio 2017, nella dichiarazione e tabella di marcia di Bratislava, nel Libro bianco della Commissione sul futuro dell'Europa, nella dichiarazione di Roma, nell'agenda dei leader adottata dal Consiglio europeo nell'ottobre 2017 e nei vari contributi presentati dai singoli Stati membri o da gruppi degli stessi, nonché dal Comitato economico e sociale europeo e dal Comitato delle regioni, come pure nelle discussioni in Aula sul futuro dell'Europa tenute dal Parlamento con i Capi di Stato o di governo, nelle riunioni interparlamentari di commissione e nell'organizzazione di dialoghi e consultazioni con i cittadini da parte di diverse istituzioni, organi e Stati membri.

Questo, quindi, sembra il momento più propizio per promuovere una significativa partecipazione civica al progetto europeo, incoraggiando il dialogo con i cittadini e le associazioni rappresentative della società civile, in linea con l'articolo 11 TUE, e per elaborare una visione condivisa per il futuro dell'UE, dando un nuovo slancio alla democrazia europea.

Tenendo conto di tale finalità, le riforme istituzionali dovrebbero mirare a rendere i processi decisionali più democratici e trasparenti, potenziando la responsabilità dell'Unione e delle sue istituzioni e garantendo al tempo stesso l'adeguato equilibrio interistituzionale delle competenze. La trasparenza e l'integrità delle istituzioni e degli organismi europei sono essenziali per rafforzare la fiducia dei cittadini e per ridurre il deficit di conoscenza e di coinvolgimento dei cittadini nella *governance* europea. L'*Eurobarometro* succitato offre anche alcune indicazioni su come i cittadini potrebbero essere maggiormente coinvolti nell'elaborazione delle politiche dell'UE. I cittadini, infatti, vorrebbero essere maggiormente informati sulle conseguenze concrete della legislazione europea a livello locale, regionale e nazionale, nonché sulle attività degli euro-parlamentari.

Partendo, quindi, dalla riconosciuta necessità di affrontare le sfide del futuro e che queste sfide possono essere meglio affrontate di concerto tra istituzioni e organismi dell'UE, Stati membri, cittadini, società civile organizzata e portatori di interessi a livello europeo, nazionale, regionale e locale, in uno spirito di collaborazione e di solidarietà, la conferenza sul futuro dell'Europa dovrebbe costituire un'occasione fondamentale per coinvolgere i cittadini in un processo di *bottom up*, che dia ascolto alla loro voce attraverso la raccolta di riflessioni, proposte, iniziative e idee, per plasmare insieme la nostra visione per il futuro dell'Europa. L'approccio inclusivo, partecipativo ed equilibrato di cittadini e portatori di interesse costituisce l'elemento chiave di questo processo innovativo e originale.

Questa conferenza dovrebbe essere strutturata come un forum pubblico aperto e trasparente che, attraverso un approccio “dal basso”, possa consentire a tutti i cittadini e soggetti interessati, di ogni estrazione sociale e di ogni parte dell'Unione, di affrontare il dibattito su politiche e priorità senza un risultato prestabilito e senza limitarne il raggio d'azione a settori d'intervento o a metodi di integrazione predefiniti.

Il Parlamento suggerisce l'opportunità di individuare alcune priorità d'intervento, predefinite ma non tassative, in modo da orientare il dibattito lasciando tuttavia liberi i cittadini di privilegiare gli aspetti da loro ritenuti più importanti. In una rosa non esaustiva potremmo inglobare, ad esempio:

- i valori europei, i diritti e le libertà fondamentali;
- gli aspetti democratici e istituzionali dell'UE;
- le sfide ambientali e la crisi climatica;
- la giustizia sociale e l'uguaglianza;

- le questioni economiche e occupazionali, tra cui la fiscalità;
- la trasformazione digitale;
- la sicurezza e il ruolo dell'UE sulla scena mondiale.

Le agorà dei cittadini, che dovrebbero svolgersi lontano dalle capitali europee, consentirebbero da una parte di rafforzare il legame tra i cittadini e le istituzioni, dall'altra, di rafforzare l'integrazione e la cooperazione europea, sulla base della sovranità condivisa.

Per questo è importante anche che le metodologie che saranno utilizzate per la raccolta e l'elaborazione dei contributi dei cittadini siano uniformi e coerenti in tutti gli Stati membri, in modo da garantire la piena rappresentanza di tutte le diverse componenti presenti a livello dell'UE ed in particolare dei giovani. Questi ultimi rappresentano una risorsa essenziale delle nostre società, la componente che può assicurare l'effetto a lungo termine della conferenza, nonché la sostenibilità nel tempo della consultazione e del coinvolgimento dei cittadini. Sarebbe auspicabile, infatti, che il dialogo con i cittadini non si esaurisca nel breve tempo della durata della conferenza ma, al contrario, costituisca una modalità di lavoro consolidata. Partendo dall'esperienza dei dialoghi con i cittadini, una prassi ormai consolidata in tutta l'UE, si potrebbero introdurre elementi nuovi per estenderne la portata e raggiungere il maggior numero di europei possibile.

Inoltre, si potrebbe attingere alla vasta esperienza in materia di consultazione dei cittadini e ad un'ampia gamma di altre tipologie di eventi e a nuove forme di interazione per rafforzare le modalità con cui le persone contribuiscono a dare forma alle politiche europee, massimizzando l'accessibilità al processo decisionale dell'UE.

Partendo dal successo di recenti attività di sensibilizzazione, quali i 1850 dialoghi con i cittadini, ai quali hanno partecipato 218.700 persone in 650 località sparse in tutta l'UE, la conferenza sul futuro dell'UE rappresenta, quindi, una proficua occasione per avviare questo dibattito davvero unico nel suo genere e orientare la definizione delle future politiche europee e delle necessarie riforme istituzionali.

In realtà, tale processo di riflessione, già avviato sulla base delle varie posizioni sulla riforma dell'UE adottate dalla Commissione, dal Parlamento e dal Consiglio europeo, dovrà basarsi su un partenariato rafforzato tra i responsabili politici e i cittadini che possa amplificare le rispettive voci e le varie posizioni, rafforzando lo spazio pubblico europeo quale spazio democratico sovranazionale.

Il fatto che più di 200 milioni di cittadini abbiano votato alle ultime elezioni europee, assicurando l'affluenza alle urne più elevata negli ultimi vent'anni, dimostra chiaramente che gli europei vogliono avere un ruolo più attivo nel processo decisionale. E, per la Presidente von der Leyen, tenere conto della loro volontà è un imperativo.

La struttura, la portata e il calendario della conferenza dovranno essere definiti attraverso uno sforzo congiunto del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea. Tale cooperazione dovrebbe tradursi in una dichiarazione congiunta delle tre istituzioni, da aprire in un secondo tempo ad altri firmatari, tra cui istituzioni, organizzazioni e portatori di interessi a livello europeo, nazionale, regionale e locale. I parlamenti e i soggetti nazionali e regionali, in particolare, potranno svolgere un ruolo fondamentale nell'ambito della conferenza, organizzando eventi sul territorio europeo in modo da garantire che il dibattito sul futuro dell'UE raggiunga ogni angolo dell'Unione. Il milione di rappresentanti eletti a tutti i livelli in Europa è fondamentale per promuovere e arricchire il dibattito nei rispettivi collegi elettorali.

Anche il Parlamento, il Consiglio e la Commissione europea dovranno collaborare con le altre istituzioni e gli altri organi dell'UE, nonché con i rappresentanti politici locali, regionali e nazionali, con le istituzioni e i portatori di interessi, in modo che le rispettive azioni si integrino e si rafforzino a vicenda. Il successo della conferenza dipenderà in gran parte dall'efficacia della comunicazione, del coinvolgimento degli europei e dal condiviso contributo, anche in termini di risorse finanziarie, all'organizzazione e allo svolgimento dell'iniziativa.

# Norme di interesse generale

## Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI)

LEGGE 12 dicembre 2019, n. 141, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, recante misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229 (GURI n. 292, del 13 dicembre 2019).  
LEGGE 20 dicembre 2019, n. 159, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 126, recante misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti (GURI n. 303, del 28 dicembre 2019).  
LEGGE 30 gennaio 2020, n. 2, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 dicembre 2019, n. 137, recante misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia - Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A. in amministrazione straordinaria (GURI n. 25, del 31 gennaio 2020).

DECRETO LEGISLATIVO 5 dicembre 2019, n. 163, Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (UE) n. 517/2014 sui gas fluorurati a effetto serra e che abroga il regolamento (CE) n. 842/2006 (GURI n. 1, del 2 gennaio 2020).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 23 agosto 2019, n. 131, Regolamento di attuazione della direttiva 2012/39/UE della Commissione, del 26 novembre 2012, che modifica la direttiva 2006/17/CE per quanto riguarda determinate prescrizioni tecniche relative agli esami effettuati su tessuti e cellule umani (GURI n. 267, del 14 novembre 2019).

DECRETO DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE 18 giugno 2019, n. 108, Regolamento recante modifica degli allegati II, III, III B e IV del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224, relativo all'attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, in conformità alla direttiva (UE) 2018/350 della Commissione dell'8 marzo 2018 (GURI n. 235, del 7 ottobre 2019).

DECRETO DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI 2 ottobre 2019, n. 122, Regolamento di attuazione dell'articolo 172 del Nuovo codice della strada in materia di dispositivi antiabbandono di bambini di età inferiore a quattro anni (GURI n. 249, del 23 ottobre 2019).

DECRETO DEL MINISTERO DELL'INTERNO 7 novembre 2019, n. 139, Regolamento recante l'impiego di guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali a rischio pirateria (GURI n. 284, del 4 dicembre 2019).

## Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE)

Regolamento (UE) 2019/2175 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2019, che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), il regolamento (UE) n. 1094/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), il regolamento (UE) n. 1095/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), il regolamento (UE) n. 600/2014, sui mercati degli strumenti finanziari, il regolamento (UE) 2016/1011, sugli indici usati come indici di riferimento negli strumenti finanziari e nei contratti finanziari o per misurare la performance di fondi di investimento, e il regolamento (UE) 2015/847, riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi (GUUE L 334, del 27

dicembre 2019).

Regolamento (UE) 2019/2176 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2019, che modifica il regolamento (UE) n. 1092/2010, relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico (GUUE L 334, del 27 dicembre 2019).

Regolamento (UE, Euratom) 2019/2234 del Consiglio del 19 dicembre 2019 relativo alle misure riguardanti l'esecuzione e il finanziamento del bilancio generale dell'Unione nel 2020 in relazione al recesso del Regno Unito dall'Unione (GUUE L 336, del 30 dicembre 2019).

Regolamento (UE) 2020/127 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 gennaio 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 1306/2013 per quanto riguarda la disciplina finanziaria a decorrere dall'esercizio finanziario 2021 e il regolamento (UE) n. 1307/2013 per quanto riguarda la flessibilità tra i pilastri per l'anno civile 2020 (GUUE L 27, del 31 gennaio 2020).  
Direttiva (UE) 2019/2034 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 relativa alla vigilanza prudenziale sulle imprese di investimento e recante modifica delle direttive 2002/87/CE, 2009/65/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE e 2014/65/UE (GUUE L 314, del 5 dicembre 2019).

Direttiva (UE) 2019/2121 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 per quanto riguarda le trasformazioni, le fusioni e le scissioni transfrontaliere (GUUE L 321, del 12 dicembre 2019).  
Direttiva (UE) 2019/2161 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 che modifica la direttiva 93/13/CEE del Consiglio e le direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione relative alla protezione dei consumatori (GUUE L 328, del 18 dicembre 2019).

Direttiva (UE) 2019/2162 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 relativa all'emissione di obbligazioni garantite e alla vigilanza pubblica delle obbligazioni garantite e che modifica la direttiva 2009/65/CE e la direttiva 2014/59/UE (GUUE L 328, del 18 dicembre 2019).

Direttiva (UE) 2019/2177 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2019, che modifica la direttiva 2009/138/CE, in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II), la direttiva 2014/65/UE, relativa ai mercati degli strumenti finanziari, e la direttiva (UE) 2015/849, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (GUUE L 334, del 27 dicembre 2019).

Direttiva (UE) 2019/2235 del Consiglio del 16 dicembre 2019 recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto e della direttiva 2008/118/CE relativa al regime generale delle accise per quanto riguarda gli sforzi di difesa nell'ambito dell'Unione (GUUE L 336, del 30 dicembre 2019).

Decisione (UE) 2019/1255 del Consiglio, del 18 luglio 2019, che modifica il protocollo n. 5 sullo statuto della Banca europea per gli investimenti (GUUE L 196, del 24 luglio 2019).

Decisione (UE) 2019/1798 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 ottobre 2019 relativa alla nomina del procuratore capo europeo della Procura europea (GUUE L 274, del 28 ottobre 2019).

Decisione (UE) 2020/33 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 gennaio 2020 relativa alla concessione di ulteriore assistenza macrofinanziaria a favore del Regno hascemita di Giordania (GUUE L 14, del 17 gennaio 2020).



**UGO VILLANI**

# **Istituzioni di Diritto dell'Unione europea**

**6<sup>a</sup> edizione riveduta e aggiornata alla *Brexit* e alla vicenda *Taricco***

Prefazioni

CAPITOLO I

Origini, evoluzione e caratteri  
dell'integrazione europea

CAPITOLO II

Obiettivi, valori e principi  
dell'Unione europea

CAPITOLO III

I principi delimitativi tra le  
competenze dell'Unione europea e  
quelle degli Stati membri

CAPITOLO IV

La cittadinanza europea

CAPITOLO V

Le istituzioni dell'Unione europea

CAPITOLO VI

I procedimenti interistituzionali

CAPITOLO VII

Le fonti dell'ordinamento  
dell'Unione europea

CAPITOLO VIII

Le competenze giudiziarie

CAPITOLO IX

I rapporti tra l'ordinamento  
dell'Unione europea e quello  
italiano

Bibliografia

Elenco delle abbreviazioni

Indice analitico

Indice della giurisprudenza



**ENNIO TRIGGIANI**

## **Spunti e riflessioni sull'Europa**

**2a edizione ampliata e aggiornata**

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

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

Capitolo III - Mercato interno

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

Capitolo IV -Unione economica e monetaria

Capitolo V -Concorrenza

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

Capitolo VI -Diritti sociali

Capitolo VII -Tutela europea dei beni culturali nel contesto internazionale

Capitolo VIII -Tutela del consumatore

Capitolo IX -Tutela dell'ambiente

# Sulla scena europea

## Sulla scena europea

Brexit: il Regno Unito non è più uno Stato membro dell'UE. Con l'entrata in vigore dell'accordo di recesso, dalla mezzanotte del 31 gennaio 2020 il Regno Unito non fa più ufficialmente parte dell'UE. Fino alla fine del periodo transitorio, previsto per il 31 dicembre 2020, il Regno Unito rispetterà il diritto dell'UE e resterà nell'unione doganale e nel mercato unico, ma non potrà più partecipare ai processi decisionali. Il 3 febbraio 2020 si è aperto l'iter che porterà alla definizione del futuro partenariato UE-Regno Unito. I negoziati saranno condotti dal Capo negoziatore della Commissione europea Michel Barnier e, come ha dichiarato la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, mireranno a far rimanere UE e Regno Unito "buoni amici e partner. [...] Ma nessun partenariato potrà mai replicare i vantaggi dell'appartenenza ad una stessa Unione".

## La riforma dell'iniziativa dei cittadini europei

Dal 1° gennaio 2020 l'iniziativa dei cittadini europei è disciplinata dal nuovo regolamento UE n. 788/2019, che ne semplifica e rende più accessibile la procedura. Tra le novità previste: la possibilità per gli Stati di fissare a 16 anni l'età minima per partecipare, quella di registrare le iniziative anche parzialmente, un maggiore sostegno agli organizzatori attraverso i punti di contatto di ogni Stato membro e una piattaforma online per ricevere assistenza. Inoltre, il sostegno all'iniziativa non è più legato al luogo di residenza dei cittadini UE, la scelta della data di inizio del periodo di raccolta delle firme è più flessibile e i requisiti relativi ai dati personali per i firmatari vengono semplificati. Infine, sono introdotte soglie minime di firme per ogni Paese. Alla Commissione spetta l'istituzione e gestione di un sistema centrale di raccolta elettronica delle firme.

## Nuove norme per i soggiorni di breve durata nell'UE

L'UE ha modificato le norme in materia di visti per i soggiorni di breve durata negli Stati dello spazio Schengen. Con le nuove norme, contenute nel regolamento UE n. 1155/2019, in applicazione dal 2 febbraio 2020, l'iter per milioni di viaggiatori regolari provenienti dai 105 Paesi extra UE che necessitano di un visto per brevi periodi viene semplificato: la domanda può essere presentata fino a 6 mesi prima del viaggio previsto anziché 3, chi viaggia di frequente può ottenere visti per ingressi multipli con più facilità e sarà incoraggiata la presentazione elettronica dei moduli di domanda. D'altro canto, con l'aumento del costo del visto, che passa da 60 a 80 euro, saranno rafforzati i controlli di sicurezza e aggiornata l'attrezzatura informatica. La modernizzazione della politica comune dei visti mira a sostenere l'economia e il turismo, nonché a contrastare i rischi connessi alla migrazione irregolare proteggendo le frontiere esterne dell'Unione.

## Cybersicurezza: approvato il pacchetto di strumenti dell'UE per affrontare i rischi di sicurezza del 5G.

La quinta generazione delle reti mobili, il 5G, è una risorsa fondamentale per la competitività dell'Europa sul mercato globale, ma per garantire l'autonomia strategica dell'UE è necessario assicurarne la cybersicurezza con un approccio congiunto. Per questo motivo il 29 gennaio scorso la Commissione europea ha adottato una Comunicazione contenente un "pacchetto di strumenti comune", concordato dagli Stati UE dopo la relazione della valutazione congiunta dei rischi connessi al lancio del 5G, pubblicata lo scorso ottobre. Da un lato la Commissione si impegna ad avviare tutte le azioni necessarie per garantire la sicurezza delle reti, dall'altro invita gli Stati membri ad attuare le misure del "pacchetto" entro il 30 aprile 2020. Tra queste: rafforzare i requisiti di sicurezza per gli operatori delle reti mobili, valutare i profili di rischio dei fornitori, applicare restrizioni per i fornitori ad alto rischio.

## Erasmus+ tra successi del passato e prospettive future

La relazione annuale su Erasmus+, pubblicata il 28 gennaio 2020 e relativa al 2018, rivela che negli ultimi 30 anni il programma ha coinvolto più di 10 milioni di persone, diventando, come ha affermato la Commissaria per l'Innovazione, la ricerca, la cultura, l'istruzione e i giovani, "l'esperienza che apre le porte dell'Europa e del mondo". Con il finanziamento di oltre 23.500 progetti e il sostegno alla mobilità di oltre 850.000 persone solo nel 2018, Erasmus+ si conferma tra i programmi di maggior successo dell'UE. Oltre a contribuire alla realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025, Erasmus+ si è esteso geograficamente e nel periodo 2021-2027 verrà ulteriormente rafforzato nella sua dotazione finanziaria.

## L'UE a sostegno della ricerca: assegnate 1.475 borse di studio Marie Skłodowska-Curie

Il 4 febbraio 2020 la Commissione europea ha assegnato le borse di studio individuali Marie Skłodowska-Curie a 1.475 ricercatori esperti e dottori di ricerca di tutto il mondo, con un finanziamento complessivo di 296,5 milioni di euro, destinati a sviluppare ricerche negli ambiti più disparati: dalle terapie oncologiche, alla gestione dell'energia, all'ottimizzazione delle risorse idriche in agricoltura. Le donne rappresentano il 44% dei borsisti e 39 borse di studio supplementari sono state assegnate a ricercatori di Paesi europei sottorappresentati nel programma di ricerca e innovazione dell'UE, Orizzonte 2020, nell'ambito del quale le borse vengono finanziate. La prossima call si aprirà l'8 aprile 2020.

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

Direttore responsabile: Ennio Triggiani

Comitato di direzione:

Mario Loizzo, Michele Emiliano, Giuseppe Moro,  
Paola Romano, Ugo Villani

Redazione:

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

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

Comitato dei Referees:

Susanna Cafaro, Antonietta R. P. Damato, Adriana Di Stefano,  
Fabio Ferraro, Gaspare Fiengo, Simone Marinai,  
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

I lettori di SudinEuropa sono gentilmente pregati di voler confermare la volontà di ricevere la copia cartacea della rivista e il proprio indirizzo postale inviando una mail completa di tutti i propri dati a [info@sudineuropa.net](mailto:info@sudineuropa.net). In caso contrario la spedizione gratuita della copia cartacea sarà sospesa. Si fa presente che la rivista è consultabile online.