



Anno XXVI • numero 2/2017

CENTRO
in **EUROPA**
CENTRO DI INIZIATIVA EUROPEA

Anno XXVI • numero 2/2017

EUROPA

IL VENTO È DI
NUOVO NELLE VELE?

EUROPA. IL VENTO È DI NUOVO NELLE VELE?

Torino, regime libero; Poste Italiane S.p.a. - Spedizione in Abbonamento Postale - 70% - DCB Genova - P.P. Economy Aut. DRT/DCB/GE/ME/525 del 04/11/03



ISSN-13: 978-88-6405-110-5
9 788864 059105
€ 10,00

SOMMARIO

Editoriale - L'importanza di essere (e agire) in Europa	
Carlotta Gualco, direttrice del Centro in Europa	5
Dove ci porta il nuovo "vento" dell'Europa	
Sandro Gozi, sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega alle Politiche e agli Affari europei	7
Gruppo S&D al Parlamento europeo	
Risultati raggiunti e proposte per un'Europa migliore	
Patrizia Toia, vicepresidente commissione per l'industria, la ricerca e l'energia capodelegazione del Partito Democratico al Parlamento europeo	13
Il vento nelle vele.	
Sintesi del discorso sullo stato dell'Unione 2017 di Jean-Claude Juncker	18
Ci vuole più pathos nell'informazione europea	
Intervista a Massimo Gaudina di Marina Manfredi Magillo	21
RISULTATI RAGGIUNTI E TRAGUARDI FUTURI DELLA UE	
Lo stato di diritto quale fondamento dell'ordinamento dell'Unione europea	
Pierangelo Celle, professore di Diritto dell'Unione europea e di Tutela dei Diritti umani, Università di Genova	29
L'Incompiuta.	
Errori da correggere e acquisizioni da completare nella costruzione europea	
Ezio Andreta, coordinatore del progetto Foresight del CNR	33
Pilastro europeo dei diritti sociali. Le priorità del Parlamento italiano	
Anna Giacobbe, deputata, componente della XI Commissione (Lavoro pubblico e privato)	36
Europa, ambiente e salute. Quando la sicurezza è sinonimo di competitività	
Eugenio Piovano, esperto ambientale, direttivo del Centro in Europa	39
Regolamento REACH	
Aspettative, obiettivi raggiunti e criticità a pochi mesi dall'entrata in vigore definitiva	
Tomaso Munari, Comitato Valutazione Rischi ECHA Chiara Agrone, IA Industria Ambiente Srl	41
Europa e formazione superiore	
Giunio Luzzatto, già componente del Gruppo di lavoro "Bologna Experts" del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	47

Procura europea, c'è ancora molta strada da fare Andrea Venegoni, magistrato addetto al Massimario della Cassazione	50
Lotta alla criminalità e al terrorismo. Gli strumenti della cooperazione tra polizie europee Paolo D'Ambola, direttore del Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia (SCIP)	53
RUBRICA UNO SPAZIO PER LA SCUOLA Così la scuola può creare "nativi" europei Giovanni Vallebona, dirigente scolastico dell'IIS Montale-Nuovo IPC di Genova	56
RUBRICA PUNTI DI VISTA DALL'EUROPA I Balcani e le sfide dell'allargamento Simone Guerrini, consigliere politico già per missioni OSCE e UE	59
SPAZIO CENTRO EUROPE DIRECT Futuro dell'Unione Economica e Monetaria e Ruolo dell'Italia sintesi evento con il viceministro Morando	62
Un nuovo piano per l'Africa a cura di C.G.	68

L'IMPORTANZA DI ESSERE (E AGIRE) IN EUROPA

CARLOTTA GUALCO - direttrice del Centro in Europa

Sono principalmente due i risultati delle elezioni tedesche del 24 settembre scorso. Il primo è che l'avanzata – per fortuna non travolgente – di Alternative für Deutschland, formazione di estrema destra e antieuropea significa che l'offensiva populista non è stata sconfitta con la vittoria in Francia dell'europeista Macron. Il secondo è che proprio su un asse franco-tedesco che si giocano le sorti del rilancio o meno dell'Unione europea, e l'Italia deve decidere se volerne far parte o meno.

La fragile unità raggiunta dai 27 Paesi in occasione delle celebrazioni a Roma del 60° anniversario dei Trattati fondativi della UE, le proposte della Commissione europea per il futuro dell'Europa, unite ad un miglioramento più generalizzato della congiuntura economica hanno riacceso negli europeisti la speranza che davvero si possa rilanciare la costruzione di un'Europa più forte, almeno in alcuni "cantieri": l'approfondimento dell'Unione Economica e Monetaria e la possibile introduzione di nuovi strumenti europei per la crescita, una difesa europea, il rafforzamento della dimensione sociale della UE, un suo ruolo più autorevole nel mondo.

Il presidente della Commissione europea, nel suo discorso sullo stato dell'Unione, ha usato l'immagine del vento che torna a gonfiare le vele dell'Europa e ha espresso l'urgenza di "catturarlo" per mantenere quello slancio.

In questo numero ci siamo impegnati a se-

guire un doppio binario: quello dei risultati già raggiunti e quello dei traguardi ulteriori che un'Unione europea riformata potrebbe raggiungere. E così non abbiamo chiesto la collaborazione "solo" di persone che hanno responsabilità diretta, nelle istituzioni europee o nazionali, nel cammino dell'Europa ma pure ad altre che, sul terreno, si confrontano ogni giorno con l'attuazione di politiche della UE: l'impresa impegnata nell'applicazione delle normative a tutela della salute e dell'ambiente, il dirigente scolastico che ha compreso quanto sia importante instillare nei giovani un senso di cittadinanza europea attiva, la testimonianza delle forze dell'ordine italiane che trovano nella cooperazione europea strumenti più efficaci di lotta alla criminalità e al terrorismo. E il docente universitario che sottolinea come la tutela dei diritti fondamentali, la democrazia e lo stato di diritto sono alla base dell'identità europea. Basta dare un'occhiata fuori dai confini della UE per capire che non si tratti di una constatazione banale.

Certo i risultati, anche quando sono molto importanti, non sono esenti da limiti e criticità. Ma vanno tenuti in considerazione, valorizzati, ed è su di essi che va proseguita la costruzione dell'UE. Nell'Europa di domani può esserci un bilancio dell'Unione più ricco, che abbia la capacità di intervenire efficacemente nelle situazioni di crisi o sostenere le riforme strutturali di alcuni Stati, un sostegno europeo contro picchi straordinari di disoccupazione, una ri-



Navi nel Porto di Rotterdam (NL). © Unione Europea, 2016 – Foto di Robert Meerding

cerca europea più incisiva e aperta, uno sforzo, condiviso tra istituzioni e privati, per lo sviluppo dei Paesi extraeuropei in difficoltà, che limiti la fuga di tante persone verso un'Europa ancora impreparata a gestire questi flussi e a garantire un'efficace integrazione nelle sue società. Una Procura europea in grado di combattere efficacemente il terrorismo, un'Europa che affianchi al mercato unico una dimensione sociale altrettanto concreta.

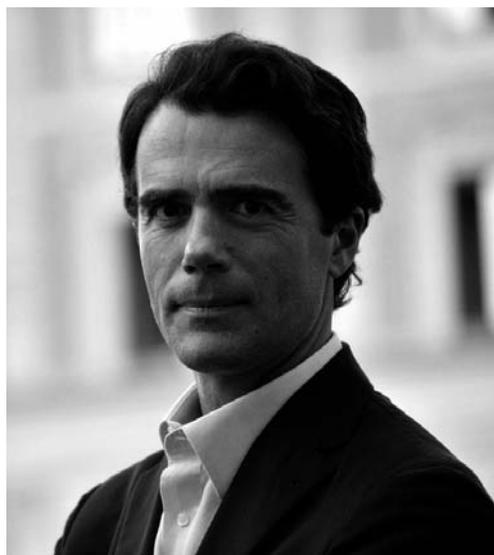
Non stiamo parlando di fantasie – o almeno non in tutti i casi appena citati –. Sono due, a mio avviso, le condizioni più importanti perché alcuni di essi diventino realtà. La prima è che le opinioni pubbliche europee percepiscano l'importanza di non affondare il naviglio europeo. E per questo va fatto affiorare tutto il patrimonio di risultati raggiunti dal 1957 ad oggi, dando la parola anche a quanti, ogni giorno, attuano politiche e utilizzano risorse della UE. Non ci aspettavamo – e infatti non abbiamo ricevuto – lodi sperticate dell'azione della UE ma riconoscimento degli aspetti positivi e indicazioni per un miglioramento della sua efficacia.

All'enunciazione delle future magnifiche sorti e progressive dell'Europa vanno fatti seguire dai decisori politici atti incisivi, dimostrazioni tangibili che i suoi benefici possono acce-

scersi. È questa la seconda condizione: che i governi europei siano in grado di assumere decisioni – se necessario solo alcuni di essi – che diano prova dell'utilità dell'Europa. È un compito per niente facile ma che può essere svolto vincendo la paura di “dispiacere” alle proprie opinioni pubbliche. Il tempo, certo, è tiranno; molti di quei traguardi richiedono anni, a volte decenni. Anche dalla scelta tra il piccolo cabotaggio (o addirittura la rinuncia ad uscire dal porto) o la sfida del mare aperto per raggiungere nuovi traguardi possiamo giudicare le forze politiche che a breve si confronteranno in Italia nelle elezioni politiche. C'è un aspetto forse meno romantico ma altrettanto importante: abbandonare il ponte di comando dell'Europa può riservare brutte sorprese. Pensiamo alle proposte di regolazione bancaria avanzate recentemente da parte tedesca, che creerebbero non poche difficoltà alle banche italiane, o a certe interpretazioni del futuro delle istituzioni dell'eurozona, che potrebbero condurre a “direttori” dai quali il nostro Paese sarebbe escluso. Servono dunque preparazione ed autorevolezza politica per evitare che il rilancio dell'Europa vada a beneficio soltanto di chi ha da tempo capito che, in Europa, è importante esserci e agire, anche nell'interesse del proprio Paese.

DOVE CI PORTA IL NUOVO “VENTO” DELL’EUROPA

SANDRO GOZI - sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega alle Politiche e agli Affari europei



Lo scorso 13 settembre mi trovavo nell’aula del Parlamento europeo, quando Jean-Claude Juncker - durante l’annuale discorso sullo *Stato dell’Unione* - ha proposto la metafora del “vento” per raccontare agli europei come le “vele” dell’Ue siano tornate a gonfiarsi,

portandoci verso “acque” relativamente tranquille. L’Europa ha finalmente dimostrato di saper offrire risultati concreti ai propri cittadini (*“Europe can deliver”*), ha affermato il Presidente della Commissione europea commentando alcuni dati positivi su ripresa economica, disoccupazione ed investimenti.

Qualsiasi buon “navigatore” sa che la prima cosa da fare è chiedersi da dove provenga il vento. A mio avviso non c’è dubbio che in questo caso ci sia un luogo ed un momento preciso: Roma, 25 marzo 2017. Riuniti per le celebrazioni dei 60 anni dei nostri Trattati, infatti, i Capi di stato e di governo assieme ai rappresentanti delle istituzioni europee firmavano infatti congiuntamente la “Dichiarazione di Roma”. Si è trattato dell’inizio di un processo politico, la scelta della nuova “rotta” per l’Ue, i cui concetti ispiratori - *sviluppo, opportunità, protezione e solidarietà* - si sono andati a depositare progressivamente nell’agenda europea (cd. “Agenda di Roma”) ¹. Era stata peraltro la stessa Commissione europea, qualche settimana prima, ad aver sollecitato una presa di posizione netta attraverso il

¹ Ricordo che proprio dalle pagine di questa rivista avevo sottolineato l’esigenza di cogliere l’opportunità delle celebrazioni di Roma per un “nuovo patto politico” per l’Europa. Gozi, S. *Un nuovo Patto Politico per l’Europa*, in *In Europa*, 2/2016, 13 ss.

proprio *Libro bianco sul futuro dell'Europa*, invitando gli Stati europei a riconoscersi in uno degli scenari proposti per l'avvenire del processo di integrazione. Sotto questi auspici si è riusciti dunque a fare delle celebrazioni di Roma l'occasione per offrire un contributo concreto a tale riflessione introspettiva, raggiungendo l'obiettivo che era stato mancato a Berlino dieci anni prima – seppure in una congiuntura politica ben più favorevole – ossia quello di una dichiarazione comune firmata sia dagli Stati membri che dalle Istituzione Ue. Il rilancio del progetto europeo è divenuto da allora uno dei "fili rossi" che ha attraversato il dibattito pubblico europeo. A livello istituzionale se ne è discusso in ultimo durante il Vertice quadrilaterale di Parigi del 28 agosto scorso (Italia, Francia, Germania, Spagna), e sarà il Consiglio europeo nei prossimi mesi (ottobre, dicembre 2017, marzo 2018) a dover confermare gli avanzamenti nell'attuazione dell'Agenda di Roma su tematiche fondamentali quali migrazioni, difesa ed unione economica e monetaria.

Non è questo certo il momento per godersi la "navigazione", ma piuttosto per lavorare migliorando la nostra "barca" comune europea, rendendola cioè appropriata alle ambiziose "rotte" che ne dovranno orientare il futuro. La lezione della crisi economica e finanziaria del 2008 ci ha infatti dimostrato perentoriamente che l'Unione europea era perfetta per navigare in "acque calme", ma inadeguata a gestire momenti di "burrasca"². Un intervento prioritario è dunque quello sulla governance economica e monetaria: completare l'Unione Economica e Monetaria? L'Italia chiede qualcosa di più, ossia di *reformare* (e completare) la zona euro al fine di rifondare alle radici l'Europa.

Come procedere? A nostro avviso è essenziale uscire da un impianto normativo e, oserei dire, "attitudinale" formatosi sotto la dittatura del-



l'urgenza - nel pieno della crisi dei debiti sovrani del 2012 - e che risponde tra gli altri al nome di *Fiscal Compact*. L'art. 16 di questo trattato (internazionale) sottoscritto da 25 Stati membri ci porta a dover scegliere se incorporarlo nei Trattati: l'Italia è contraria ad una passiva trasposizione del *Fiscal Compact*, senza che vi siano modifiche e più in generale senza un ampio dibattito di ripensamento delle politiche economiche europee. In questa direzione sembra andare l'approfondimento proposto dalla Commissione a partire dalla primavera

² Una lettura interessante per approfondire tale dinamica è Tsoukalis, L. (2016), *In Defence of Europe*, Oxford University Press.

2017 attraverso un *Libro bianco* e un successivo *Documento di riflessione* sull’UEM.

Riteniamo che l’Unione europea non debba solamente *punire*, bensì cominciare ad *incoraggiare* gli Stati membri. Come? Costruendo una nuova strategia per gli investimenti, ad esempio istituzionalizzando la *Golden Rule* che consentirebbe cioè di scorporare le spese per gli investimenti dal *Patto di Stabilità*. Risorse fresche tornerebbero ad irrorare l’economia europea che in questi mesi sta cominciando a svegliarsi da un lungo torpore. Ai governi europei dovrebbe essere data la possibilità di uscire dalla logica stringente delle verifiche periodiche sullo “zero virgola” di scostamento, per rilanciare - accompagnati dunque anche dall’Ue - programmi di riforme ambiziosi ed investimenti con orizzonte temporale di 3/5 anni, per intraprendere un percorso di crescita consolidata e riduzione progressiva del debito. Se Bruxelles è pronta ad intraprendere questo percorso dinamico, allora l’Italia è pronta a discutere della creazione di un Ministro delle finanze dell’Unione europea. Sarà però indispensabile associarvi funzioni ben stabilite, un budget per gli investimenti, ed una responsabilità politica nel quadro di un sistema di controllo democratico che non può prescindere dal ruolo dei parlamenti nazionali. Ecco dunque una delle “rotte” più importanti da seguire: quella che ci porta a mantenere (riformando) l’Unione monetaria e a ridefinire l’Unione economica. È sufficiente? A nostro avviso, no.

La Dichiarazione di Roma ha infatti formalizzato la priorità comune che l’Italia aveva da tempo rappresentato nelle aule di Bruxelles e Strasburgo: quella dell’Unione sociale. Per avere un’Unione che tenga conto della diversità e del ruolo delle parti sociali - si legge nella Dichiarazione - per un’Unione che sappia promuovere la parità tra donne e uomini, diritti e pari opportunità; un’Unione che lotti contro la disoccupazione, la discriminazione e l’esclusione promuovendo la diversità culturale; un’Unione, infine, che investa sui pro-

pri giovani assicurando istruzione, formazione e garantendo mobilità lavorativa.

Sotto questi auspici, la Commissione europea, dopo un ampio esercizio di consultazione con Stati membri e portatori di interessi, ha adottato nell’aprile 2017 la Comunicazione con la quale istituisce il Pilastro europeo dei diritti sociali. Una “bussola” - nelle intenzioni ambiziose e in quanto tali, condivisibili, dell’esecutivo di Bruxelles - che dovrà orientare il buon funzionamento e l’equità dei mercati di lavoro e dei sistemi di protezione sociale degli Stati membri. Il tema sarà al centro del *Social Summit* del prossimo 17 novembre che si terrà a Göteborg.

Avendo avuto per l’appunto un ruolo primario nella definizione della “rotta” sociale, l’Italia ha le idee molto chiare sui principi che debbano ora dare sostanza agli impegni formalizzati a Roma lo scorso marzo: *correttezza sociale*, dalla quale discende un rafforzamento della legislazione europea sui diritti dei lavoratori; *convergenza*, ossia un aumento degli standard sociali generalizzato in tutti i paesi, evitando condizioni di dumping sociale e fiscale; *competitività*, dunque politiche di promozione di servizio innovativi, miglior equilibrio vita/lavoro e più in generale sviluppo socialmente sostenibile; *incentivi*, ossia una governance macroeconomica capace di proporre incentivi e margine fiscale che favoriscano investimenti nell’innovazione sociale e nella creazione di lavoro; *dialogo sociale*, infine, quale metodologia che deve guidare l’intero processo decisionale.

Tutto ciò deve essere declinato in una serie di interventi mirati (sia europei che nazionali) tra cui, ad esempio, l’incremento nel prossimo quadro finanziario europeo di fondi con obiettivi sociali e di sviluppo digitale; il sostegno al lavoro femminile sia nel settore privato che pubblico; la promozione dell’integrazione sociale dei migranti attraverso un approccio di lungo termine basato sulla solidarietà; l’implementazione della *Urban Agenda* per l’Unione europea per lottare contro la margi-

nalizzazione; la finanza etica; i meccanismi per contrastare la disoccupazione come l'*European Unemployment Benefit Scheme* proposto dall'Italia; un rifinanziamento sostanzioso della *Youth Employment Initiative* (YEI) e dell'*Erasmus Plus* post-2020.

Su quest'ultimo punto, credo personalmente che sia essenziale investire sistematicamente sulla "Generazione Erasmus" e sulla necessità di preparare questa generazione a guidare le prossime tappe del processo di integrazione europea³. Se dunque riusciremo a corrispondere le aspettative della Commissione europea – e dei nostri cittadini – sull'Unione sociale, a partire dall'importante appuntamento a Göteborg, allora non dubito che avremo un'Europa più vicina alle persone e dunque non solo più equa, ma anche più coesa.

Più in generale la coesione degli europei dipende fondamentalmente dalla *fiducia* che l'Ue riesce a trasmettere. Ebbene sono certo che questa sia stata intaccata in modo non secondario dalla gestione della crisi delle migrazioni. Molti europei, sicuramente diversi italiani, hanno infatti reagito con profonda frustrazione davanti all'inconsistenza mostrata dall'Europa proprio durante questa lunga e drammatica successione di tragici sbarchi nelle coste europee. Poche miglia di mare davanti a Lampedusa sono diventate il cimitero non solo di centinaia di vite umane, ma anche il simbolo dell'egoismo degli europei.

L'Italia e gli italiani - penso ai diversi eroi ordinari come il medico di Lampedusa Pietro Bartolo⁴ - hanno lavorato quotidianamente per offrire un'immagine più umana del nostro continente applicando semplicemente la *legge del mare*: "quando qualcuno sta morendo in mare, indipendentemente dalla sua cultura,

religione e razza... lo si salva". Così facendo – come ha ricordato il Presidente Juncker nel suo discorso del 13 settembre - l'Italia "ha salvato l'onore dell'Europa". Parole che apprezziamo, ma che ci aspettiamo siano seguite da azioni concrete di Bruxelles e degli Stati membri verso una nuova politica *delle* migrazioni, articolata su due dimensioni principali.

(1) *Dimensione esterna*, che implica il mantenimento di un alto livello di attenzione sulla rotta mediterranea, associandola al principio di solidarietà verso i paesi maggiormente esposti ai flussi migratori. In questo contesto, ci aspettiamo ovviamente un focus specifico sulla Libia, cui legare un coinvolgimento di UNHCR⁵ e IOM⁶, e più in generale la prosecuzione del dialogo con i Paesi di origine e transito (anche con le rispettive comunità locali) dei flussi migratori. Oltre alla Libia è opportuno monitorare altre aree per evitare "ricadute" nella fase acuta della crisi: non solo in Africa (penso anzitutto all'Etiopia) ma anche, ad esempio, lavorando sulla rotta balcanica sulla quale siamo impegnati con la Strategia Ue per la Macroregione adriatico-ionica (EUSAIR).

Tutto ciò si inserisce nel quadro della improvvogabile necessità di riformare il Sistema comune europeo di asilo, *in primis* tenendo presente ovviamente le richieste degli Stati membri che si trovano quotidianamente in prima linea. L'Italia è aperta a forme di flessibilità, ma a patto che il perno della riforma sia quello di un Sistema automatico di ricollocazione aperto a richiedenti asilo di qualsiasi nazionalità. Ci aspettiamo perciò che *tutti* gli Stati membri contribuiscano a "salvare l'onore dell'Europa"; la Corte di giustizia dell'Unione europea, questo ci conforta, la pensa esattamente come noi,

³ Gozi, S. (2016) *Generazione Erasmus. Il coraggio della responsabilità*, Università Bocconi Editore.

⁴ Da 25 anni "sul campo" a Lampedusa in soccorso dei migranti, Pietro Bartolo è anche il protagonista della pellicola di Gianfranco Rosi *Fuocoammare*, premiata con l'Orso d'oro a Berlino. Bartolo, P. e L. Tilotta (2016) *Lacrime di sale*, Mondadori.

⁵ Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati

⁶ Organizzazione Internazionale per le Migrazioni

a giudicare dal rigetto integrale dei ricorsi proposti dalla Slovacchia e dall’Ungheria contro il meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria di richiedenti asilo⁷.

Un meccanismo che dal settembre 2015 al settembre 2017 ha portato 27.695 ricollocamenti (19.244 dalla Grecia e 8.451 dall’Italia) e che dovrà quindi essere discusso in ottobre per assicurare obiettivi ben più ambiziosi. Serve di più, e serve anche altri: l’Italia è fortemente convinta che sia il momento di smettere di alimentare quell’insopportabile schizofrenia portata avanti da Paesi ora opportunisticamente “europeisti”, quando c’è da recuperare soldi; ora “nazionalisti” quando si tratta di accogliere migranti. La soluzione è netta e lineare: niente più fondi europei a chi non adempie ai propri *obblighi di solidarietà* in tema di accoglienza.

(2) *Dimensione interna*, che si sostanzia anzitutto nel sostegno alle proposte legislative per la riforma del sistema comune europeo di asilo (penso, ad esempio, alla Proposta di regolamento relativo all’Agenzia dell’Unione europea per l’asilo, oppure alla Proposta di regolamento che istituisce un meccanismo di ricollocazione di crisi) e più in generale all’attuazione dell’*Action plan* sull’integrazione dei cittadini di paesi terzi. Tutto ciò, ritiene l’Italia, dovrebbe essere associato alla promozione di misure per l’integrazione socio-lavorativa dei migranti (inclusi i richiedenti di asilo), ma anche per la promozione di progetti culturali che favoriscano il dialogo e l’integrazione dei migranti nel tessuto sociale europeo.

Un “tessuto”, quello europeo, sul quale ricadono diverse sfide tra cui quella – tragicamente attuale – del terrorismo. Il rafforzamento della cooperazione nell’ambito più in generale della difesa e sicurezza deve costituire una priorità dell’Unione europea. Si tratta, nello specifico,

di individuare strumenti appropriati per la promozione della cooperazione industriale, rimuovendo gli ostacoli che fino ad ora ne hanno limitato la competitività. Occorre rafforzare il Mercato interno della difesa attraverso l’applicazione più efficace delle direttive esistenti, in particolare quella sui trasferimenti interni all’Ue e quella sul *procurement* nel settore della difesa e della sicurezza.

Il Fondo europeo per la difesa (5,5 miliardi l’anno) varato nel giugno 2017 dalla Commissione europea nell’ambito dell’*European Defence Action Plan* costituisce indubbiamente un segnale positivo la cui implementazione stiamo seguendo attentamente. Tale fondo permetterà di ampliare gli investimenti nazionali per la ricerca e per lo sviluppo di prototipi e l’acquisizione di nuove tecnologie. Possiamo fare ancora di più, e mi riferisco al sostegno delle PMI (via BEI) per gli investimenti per le *defence supply chains*; nonché alla possibilità di consentire ai progetti del settore della difesa di poter partecipare ai bandi per l’accesso ai fondi strutturali.

In tema di finanziamenti, ricordo che nel corso del 2018 sui tavoli di Bruxelles transiterà il Quadro Finanziario Pluriennale (bilancio Ue post-2020) sulla base di una riflessione avviata quest’anno dalla Commissione europea. Sarebbe importante sfruttare l’occasione per un dibattito sostanziale che vada *oltre* le mere questioni di contabilità – partendo dall’ovvia considerazione che destinare l’1% del reddito nazionale lordo Ue sia semplicemente anacronistico – affrontando l’argomento “metodologico”. Significa cioè giungere a considerare il bilancio non come una mera questione redistributiva (nell’ottica del “giusto ritorno”), bensì come lo strumento essenziale per realizzare le priorità dell’agenda politica di Bruxelles. Questo tipo di riflessione rende-

⁷ Nel corso del procedimento davanti alla Corte, sono stati Belgio, Germania, Grecia, Francia, Italia, Svezia e Lussemburgo ad intervenire a sostegno del Consiglio dell’Ue; mentre a favore della Slovacchia e dell’Ungheria è intervenuta la Polonia.

rebbe improrogabile la discussione sui “beni pubblici europei”, cui sono collegate le sfide transnazionali del nostro continente come quella della gestione dei flussi migratori, ma anche della sostenibilità ambientale e più in generale della coesione economica sociale e territoriale.

Come raggiungere questi obiettivi? Diciamolo chiaramente: l'Unione europea non può permettersi di rimanere ostaggio di veti nazionali e deve poter progredire – senza lasciare nessuno indietro, ma al tempo stesso senza sopprimere le iniziative dei paesi virtuosi che intendono stimolare l'integrazione europea attraverso nuove tappe. La storia dell'Unione europea e i suoi traguardi più importanti sono il risultato precisamente di questa dinamica. Al tempo stesso è necessario non transigere sui principi che devono ispirare l'iniziativa di questi Stati membri: i gruppi sono aperti a tutti e fortemente inclusivi, non accettiamo cioè l'Europa dei “club” e dei “direttori”; in secondo luogo, il coinvolgimento delle istituzioni europee è imprescindibile, in linea con il “metodo comunitario” che l'Italia non si stancherà di sostenere.

In modo altrettanto inequivocabile, diciamo che in alcuni settori non è possibile accettare un'Unione europea “a due velocità”. Mi riferisco al rispetto dello Stato di diritto e dei Diritti fondamentali, che in questi mesi ci sta facendo guardare con grande preoccupazione verso Ungheria e Polonia. L'Italia è riuscita ad ottenere che dal 2014 vi sia un “dialogo periodico” sulla questione dello Stato di diritto in sede di Consiglio dell'Ue, in supporto al lavoro – prezioso ed imprescindibile - che la Commissione sta portando avanti con grande senso di responsabilità. Vogliamo ancora una volta che sia fatto *di più e adesso*: la proposta italiana è quella di condizionare i fondi strutturali al rispetto di questi valori che costituiscono la vera ossatura dell'identità dell'Europa. Un'Unione con la “lente di ingrandimento” quando si tratta di osservare i millesimali dei conti degli Stati membri; ma

“con occhi bendati” davanti alle violazioni dei diritti in essi perpetrate, è semplicemente un'Unione che perde credibilità davanti ai propri cittadini.

L'Europa deve sapersi adattare alle sfide continue e mutevoli dello scenario attuale, in altre parole deve essere “resiliente” come ha ricordato lo stesso Juncker. Concordiamo pienamente con il Presidente, il quale non a caso nel suo discorso del 13 settembre ha anche appoggiato la proposta italiana per l'utilizzo dei 73 seggi britannici lasciati liberi al Parlamento europeo tramite la creazione di liste transnazionali. Adattarsi ad un cambiamento sofferto e complesso, appunto, la *Brexit*, attraverso una risposta creativa e di rinnovato slancio come questa che porterebbe di fatto a raddoppiare la possibilità di scelta democratica dei cittadini europei, con l'opportunità di scegliere i propri rappresentanti in un dibattito autenticamente europeo. La stessa proposta di un presidente unico tra Commissione e Consiglio proviene dall'Italia, nello specifico nelle elezioni europee 2019 il candidato alla presidenza potrebbe essere capolista delle liste transnazionali ottenendo quindi un forte carica di legittimazione.

L'Unione europea deve “riconnettersi” con i propri cittadini e dunque guardiamo con grande interesse le “Convenzioni democratiche” rilanciate dal Presidente della Repubblica francese Emmanuel Macron nel suo discorso alla Sorbona del 26 settembre scorso. L'opinione pubblica europea si costruisce anche e soprattutto portando il dibattito nelle strade delle nostre città. Da qui può nascere quella consapevolezza che, nelle parole dello stesso Macron, può farci immaginare “senza timidezza” un'Europa diversa, in grado di portare a termine, tra il 2019 e il 2025, la propria *trasformazione*.

L'Europa che vogliamo è precisamente quella capace di indicare ai propri cittadini tali “rotte” ambiziose e di sfruttare questo nuovo “vento” per arrivare a destinazione.

GRUPPO S&D AL PARLAMENTO EUROPEO. RISULTATI RAGGIUNTI E PROPOSTE PER UN'EUROPA MIGLIORE

PATRIZIA TOIA - vicepresidente commissione per l'industria, la ricerca e l'energia, capodelegazione del Partito Democratico al Parlamento europeo



Il vento è cambiato. Noi eurodeputati Pd, insieme con tutto il Gruppo dei Socialisti e Democratici al Parlamento europeo, chiediamo da anni un'Europa più attenta alle esigenze dei cittadini e oggi alcune delle nostre proposte che prima venivano bollate come troppo ambiziose o utopistiche sono diventate realtà, come il piano Ue per gli investimenti e la Garanzia Ue per i giovani, mentre molte altre sono entrate a pieno titolo nell'agenda delle riforme comunitarie, come il ministro delle Finanze europeo e la solidarietà di bilancio. Gli anni difficili della crisi sono alle nostre spalle, la sbornia euroscettica ha lasciato

dietro di sé solo un gran mal di testa, soprattutto per il Governo britannico alle prese con la Brexit, e nel Continente c'è un nuovo vento di fiducia che sta gonfiando le vele dell'europesismo e sta dando ragione a chi in questi anni di tempesta ha tenuto dritta la barra del timone. Il 25 marzo del 2017 ventisette leader dell'Ue si sono riuniti a Roma e, esattamente sessant'anni dopo la firma del Trattato di Roma che ha dato vita alla Comunità economica europea, hanno ribadito la propria volontà di rilanciare il progetto di integrazione. "L'unità europea è iniziata come il sogno di pochi ed è diventata la speranza di molti", ricorda la Dichiarazione di Roma in cui i leader dell'Ue passano in rassegna le difficoltà attuali e si dicono "determinati ad affrontare le sfide di un mondo in rapido mutamento e a offrire ai nostri cittadini sicurezza e nuove opportunità". Certo, dichiarazioni se ne fanno tante in Europa, ma quel giorno non è stato come gli altri. Quel giorno i capi di Stato e di Governo dell'Ue hanno finalmente capito che era arrivato il momento di rimboccarsi le maniche e iniziare a ricostruire per davvero il progetto di integrazione perché in gioco c'erano sessant'anni di progressi che hanno portato pace e benessere a tutti e a cui nessuno è disposto a rinunciare.

Pochi mesi prima della dichiarazione di Roma, il 23 giugno del 2016, c'era stato lo choc del referendum sulla Brexit in cui per la prima volta nella storia dell'Ue un Paese annunciava la sua voglia di separarsi dagli altri. A novembre dell'anno scorso poi è arrivato il secondo choc: l'ele-



Sessione plenaria di ottobre 2017 - Strasburgo. © Unione Europea 2017 – Parlamento europeo

zione alla Casa Bianca di un presidente apertamente ostile all'Unione europea e che ha definito "una cosa meravigliosa" la Brexit. Questi due non sono stati che gli ultimi episodi dei sei anni più difficili della storia comunitaria. Un periodo iniziato nel 2010 con la crisi del debito sovrano della Grecia, che ha messo a rischio i successi della moneta unica, e segnato da anni di difficoltà economiche, disoccupazione a livelli record, tagli di bilancio e contestazioni, euroscetticismo dilagante, emergenza migratoria e terrorismo. Cose che sembravano acquisite per sempre come la libera circolazione sono state messe in discussione. È stato questo il percorso che ha convinto i leader dell'Ue a mettere da parte le proprie differenze e, come hanno fatto prima di loro i leader dei sei Paesi che hanno firmato il Trattato di Roma nel 1957, a sedersi al tavolo dei negoziati per costruire un'Unione europea più forte e più rispondente alle esigenze dei cittadini. La Dichiarazione di Roma non è stata che uno dei tanti segnali inco-

raggianti arrivati recentemente dopo quei mesi bui del 2016. Oggi gli indicatori economici ci dicono che la crisi economica è oramai alle nostre spalle, l'eurozona cresce a un buon ritmo e anche la disoccupazione ha iniziato a ridursi. I partiti euroscettici, di estrema destra e xenofobi non sono riusciti ad affermarsi in diverse elezioni chiave in Austria, Francia, Olanda e Germania. Lo stesso partito euroscettico britannico Ukip, dopo l'exploit della Brexit, è in completa smobilitazione. Anche sulla crisi migratoria gli accordi con i Paesi di transito e di origine dei flussi iniziano a dare i primi frutti, dalla Turchia al Mali. Nell'opinione pubblica le notizie positive hanno cambiato l'orientamento prevalente. Le ultime rilevazioni di Eurobarometro, con interviste effettuate tra il 20 e il 30 maggio 2017, indicano che l'Ue è di nuovo sinonimo di ottimismo per i cittadini. La fiducia nell'Ue continua a crescere e si assesta al 42%. Si trovava al 36% nell'autunno 2016 e al 32% nell'autunno 2015. Il 40% degli



Brexit: i deputati europei fissano le condizioni per l'accordo di uscita del Regno Unito. © Unione Europea 2017 – P.e.

europei ha un'immagine positiva dell'Ue e il 68% degli europei, il livello più alto mai evidenziato da questo indicatore, si sente cittadino dell'Ue. La fiducia nell'Unione europea ha raggiunto il livello più alto dal 2010 e il sostegno all'euro è maggiore di quanto lo sia mai stato dal 2004.

Ora quindi è il momento di mettere a frutto questo vento favorevole e di concretizzare le tante proposte che abbiamo messo sul tavolo in questi anni, anche perché se è vero che i partiti euroscettici e xenofobi non sono riusciti ad affermarsi la loro presenza e il loro livello di consenso resta preoccupante.

Basta vedere il risultato delle elezioni tedesche di settembre per capire che non possiamo riparcirci sugli allori. L'arrivo al Bundestag di quasi 100 parlamentari di estrema destra è un segnale preoccupante perché questo movimento è in gran parte xenofobo e noi abbiamo bisogno di trovare risposte positive alla convivenza. Inoltre l'AfD (Alternativa per la Germania) riecheggia fermenti

neonazisti molto inquietanti. In questi anni difficili la Germania era rimasto l'unico Paese che almeno nella politica nazionale era restato immune al contagio xenofobo ed è il Paese che meno di tutti in Europa, per la sua storia e per il suo ruolo egemonico, può permettersi errori su questo campo. Il movimento AfD invece alimenta un revisionismo storico foriero di cose solo negative. Sul piano internazionale il risultato deludente della Spd e il ritorno al governo dei liberali 'fanatici dell'austerità' e insensibili alla dimensione sociale renderà più difficili le riforme dell'Ue e dell'eurozona nei prossimi mesi, dal ministro delle Finanze europeo al bilancio comune per sostenere la crescita. A mancare in Germania, a differenza di quanto avvenuto nelle presidenziali francesi, è stato un dibattito chiaro e decisivo sull'Europa per rendere esplicito ai cittadini tedeschi quanto il loro destino sia indissolubilmente legato a quello del resto dell'Unione europea. Ad ogni modo le elezioni tedesche ci consegnano

un motore franco-tedesco di nuovo funzionante e pronto a far ripartire l'Europa. Ora bisogna capire però in che direzione ripartirà.

Mercoledì 13 settembre il discorso sullo Stato dell'Unione pronunciato a Strasburgo dal presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, ha confermato che oramai molte delle nostre battaglie hanno fatto breccia. Noi però vogliamo più coraggio, dalla Commissione e soprattutto dagli Stati membri. A febbraio al Parlamento europeo abbiamo approvato due rapporti in cui abbiamo messo nero su bianco le nostre proposte per un'Unione europea più capace di rispondere alle esigenze dei cittadini.

Nel rapporto co-firmato dall'eurodeputata Pd Mercedes Bresso e dal collega popolare Elmar Brok elenchiamo le proposte di riforma dell'Ue che possono essere attuate subito, senza passare per la riforma dei trattati. Vogliamo completare l'Unione Economica e Monetaria e rendere le sue procedure più trasparenti e democratiche tramite una maggiore e più incisiva partecipazione del Parlamento Europeo, vogliamo introdurre un Meccanismo europeo di stabilità nel sistema istituzionale dell'Unione, vogliamo dare all'eurozona un bilancio che consenta di promuovere efficacemente la crescita e la lotta alla disoccupazione, vogliamo completare il mercato unico, attraverso il completamento dell'Unione bancaria e l'istituzione di un'Unione dei mercati dei capitali e vogliamo garantire i diritti dei lavoratori, da quello alla mobilità, passando per quelli sociali, fino all'idea di un salario minimo deciso dai singoli Stati membri. Vogliamo creare una vera difesa comune iniziando dall'istituzione di un comando militare operativo unico e permanente, tramite una cooperazione strutturata permanente tra gli Stati disponibili, vogliamo iniziare a creare seggi transnazionali al Parlamento europeo, vogliamo rafforzare il sistema degli *spitzenkandidaten* per la scelta del presidente della Commissione e vogliamo una legge elettorale che uniformi le procedure per le elezioni europee in tutti gli Stati membri. In altre parole non vogliamo mai più vedere dei cittadini che perdono il posto di lavoro o a cui vengono tagliate le pen-



#EU60 60° anniversario del Trattato di Roma. © Unione Europea 2017 – Parlamento europeo

sioni o negati servizi pubblici essenziali sulla base di decisioni prese in riunioni a porte chiuse da ministri delle Finanze, o peggio da funzionari del Fondo monetario europeo che non devono rispondere delle proprie azioni di fronte al Parlamento europeo. Non vogliamo vedere mai più dei governi che violano i diritti umani fondamentali dei rifugiati o che impediscono la libertà di circolazione alzando muri e fili spinati e non vogliamo vedere mai più terroristi e criminali che sfuggono alle maglie della giustizia e della polizia perché gli apparati di sicurezza nazionali non si scambiano i dati.

Entro l'anno inoltre dobbiamo decidere a Bruxelles sulla possibilità di inserire nei Trattati il "famigerato" Fiscal Compact, il patto di bilancio siglato dai Paesi europei al culmine della crisi economica nel 2012 per rassicurare i mercati. Per questo è arrivato il momento di prendere l'iniziativa, come Partito Democratico e

Governo italiano, e dire apertamente che le proposte di Juncker non sono sufficienti se non si ripensa totalmente la filosofia, sbagliata, secondo noi, che ha portato al Fiscal Compact. Questa base giuridica intergovernativa, corredata da troppe e confuse regole dell'ordinamento comunitario, si fonda sull'illusione che si possa sostituire una vera e propria "governance economica" guidata dalla politica con un insieme di regole e regolette che disciplinano ogni evenienza possibile e che dovrebbero essere applicate in maniera robotica. Superare il Fiscal Compact non significa abolire la disciplina di bilancio, ma applicare quella disciplina in modo sensato e democratico, in base agli obiettivi politici prioritari di aumentare la cre-

scita economica e diminuire la disoccupazione. Dal 2010 a oggi abbiamo attraversato tanti anni difficili ma oggi siamo più forti e più europei. La crisi infatti è stato un acceleratore di cambiamento e di integrazione e oggi in Europa nessuno dubita più del fatto che il proprio destino dipende dalle scelte e dalle azioni degli altri 500 milioni di cittadini comunitari. Persino gli inglesi si stanno rendendo conto quanto sono profondi e indissolubili i legami con gli altri ventisette Paesi e, con il loro tragico errore sulla Brexit, stanno dimostrando nei fatti quello che noi diciamo da sempre: in un mondo sempre più ristretto e integrato a causa della globalizzazione noi europei siamo uniti da una comunanza di destini, possiamo solo vincere uniti o perdere divisi.



30 anni del programma Erasmus. © Unione Europea 2017 – Parlamento europeo

IL VENTO NELLE VELE

Il discorso sullo stato dell'Unione pronunciato da Jean-Claude Juncker, presidente della Commissione europea, il 13 settembre 2017 davanti al Parlamento europeo

MASSIMO GAUDINA - Capo della Rappresentanza della Commissione europea a Milano



“L'Europa ha di nuovo i venti a favore. Se non ne approfittiamo però, non andremo da nessuna parte. (...) Dobbiamo fissare la rotta per il futuro. (...) Il momento è propizio per costruire un'Europa più unita, più forte e più democratica per il 2025.”

Così il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker ha richiamato l'Europa ad agire per costruire il futuro adesso, in un contesto più favorevole rispetto all'anno scorso. Lo ha fatto nel discorso annuale sullo stato dell'Unione, pronunciato lo scorso 13 settembre a Strasburgo, proponendo una vi-

sione delle cose da fare nei prossimi 16 mesi. Il vento propizio nelle vele europee è assecondato anche dalle notizie incoraggianti in tema di economia: negli ultimi due anni la crescita si è attestata sul 2% nell'Unione europea e 2,2% nella zona euro. La disoccupazione è ai livelli più bassi degli ultimi 9 anni con la creazione di quasi 8 milioni di posti di lavoro dall'autunno del 2014. Juncker ha inoltre rivendicato le scelte fatte: il piano europeo per gli investimenti, noto anche come piano Juncker, ha mobilitato finora 225 miliardi di euro di investimenti con prestiti a oltre 445 000 piccole imprese e più di 270 progetti di infrastrutture. “ Sono trascorsi dieci anni da quando è esplosa la crisi e l'economia europea si sta finalmente riprendendo”, ha continuato Juncker.

Ma se l'Europa sembra marciare nella direzione giusta, è importante consolidare questi progressi. Per questo motivo, nel suo discorso Juncker ha voluto indicare delle iniziative concrete con cui la Commissione europea intende dar nuova forza al processo di costruzione dell'Europa. Iniziative riprese poi in maggiore dettaglio nella “lettera d'intenti” indirizzata al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea, in cui vengono delineate le proposte legislative che la Commissione europea intende presentare fino alle elezioni del Parlamento europeo di maggio 2019.

Nei giorni successivi al discorso, la Commissione ha presentato già delle primissime proposte in quattro settori prioritari.



Un'Europa più accessibile e democratica

È fondamentale rafforzare la legittimità democratica nell'UE attraverso una maggiore partecipazione dei cittadini perché *“la nostra Unione deve fare un balzo democratico in avanti”*, ha spiegato Juncker. *“Troppo spesso le elezioni europee non sono state altro che la somma di campagne elettorali nazionali. La democrazia europea merita di più. Dobbiamo dare ai partiti europei i mezzi per organizzarsi meglio.”*

A questo proposito, la Commissione europea ha adottato il 15 settembre scorso due proposte legislative per rilanciare l'iniziativa dei cittadini europei e semplificare il regolamento sui partiti politici europei e sulle fondazioni politiche europee. Nel primo caso, la Commissione vuole rafforzare quelle che potrebbero essere considerate leggi europee d'iniziativa popolare. Prevista dal Trattato di Lisbona del 2007, l'iniziativa dei cittadini eu-

ropei, conferisce a un milione di cittadini il potere di chiedere alla Commissione di proporre nuove norme UE. Negli ultimi 5 anni oltre 8 milioni di cittadini europei hanno raccolto firme o sottoscritto iniziative. Adesso la Commissione propone di accettare firme digitali, di abbassare l'età per partecipare a 16 anni, di controllare l'ammissibilità delle proposte nelle fasi iniziali e di offrire un servizio online gratuito per la raccolta dei dati.

Nuove regole in arrivo anche sul fronte dei partiti, per assicurare trasparenza e legittimità democratica. La Commissione propone di legare la reale rappresentanza al finanziamento, aumentando la percentuale di finanziamento assegnata in base alla quota di voto effettivo dall'85% al 95%. Nell'attuale sistema il 15% del finanziamento è ripartito fra tutti i partiti, indipendentemente dal numero di elettori da questi rappresentati.

Rilanciare il commercio su basi paritarie

Il commercio internazionale crea nuove opportunità per le grandi e piccole imprese europee. “Ogni miliardo di esportazioni in più sostiene 14 000 posti di lavoro in Europa”, ha ricordato il presidente Juncker. Affinché gli accordi commerciali si ispirino al principio di reciprocità, la Commissione europea ha proposto lo scorso 14 settembre di controllare che gli investimenti di Paesi terzi in Europa non compromettano gli interessi strategici dell’UE. La Commissione ha anche proposto di rendere la politica commerciale più trasparente: verrà creato un gruppo consultivo sugli accordi commerciali dell’UE aperto alla società civile e verrà reso pubblico ogni nuovo mandato negoziale – ossia il documento con cui gli Stati indicano alla Commissione le linee guida per gli accordi commerciali con i Paesi extra-UE. Nella stessa occasione, la Commissione ha poi annunciato che chiederà agli Stati membri di aprire negoziati commerciali con l’Australia e la Nuova Zelanda.

Cybersicurezza e dati protetti

Il futuro dell’Europa è digitale. Per permettere alle imprese e i cittadini europei di cogliere le opportunità digitali la Commissione ha proposto lo scorso 19 settembre una nuova serie di norme per disciplinare il libero flusso di dati non personali nell’UE. Le nuove misure consentiranno l’archiviazione e l’elaborazione dei dati non personali in tutta l’Unione. Questo permetterà di avere imprese più competitive e servizi pubblici più moderni nel quadro di un mercato unico europeo per i servizi di dati. La Commissione ha inoltre proposto di rafforzare la sicurezza online tramite un sistema di certificazione europeo per i prodotti e i servizi, riconosciuto in tutti gli Stati membri. Prevista anche la creazione di un’Agenzia europea per la cybersicurezza che sosterrà lo sviluppo di capacità tecnologiche e industriali in questo campo.

Una strategia europea per la politica industriale

Annunciata dal presidente Juncker nel suo discorso annuale sullo stato dell’Unione, la nuova strategia UE di politica industriale presentata il 13 settembre scorso mira a sostenere le industrie europee nel campo dell’innovazione, della digitalizzazione e della decarbonizzazione. La strategia prevede una fitta lista di azioni specifiche nel campo dell’economia circolare, delle risorse biologiche rinnovabili, dei diritti di proprietà intellettuale, dei brevetti, della mobilità pulita, competitiva e interconnessa e di appalti pubblici nell’UE. Filo conduttore di queste proposte è la volontà di consentire all’industria di creare occupazione e sviluppare la competitività europea, di promuovere gli investimenti e l’innovazione nelle tecnologie digitali e pulite.

Costruire il futuro dell’Europa

Non è mancato un riferimento a come far avanzare l’integrazione europea. Combinando alcuni degli scenari proposti nel Libro Bianco sul futuro dell’Europa, Juncker ha presentato la sua visione di un’UE basata su libertà, uguaglianza e stato di diritto. Ha ipotizzato un’Europa più unita attraverso l’ampliamento dello spazio Schengen, un euro aperto a tutti i suoi Stati membri, un’Unione bancaria più inclusiva, un’Unione delle norme sociali da tutti condivisa e prospettive di allargamento credibili per i Balcani occidentali. Juncker ha inoltre evocato l’istituzione di un ministro europeo dell’Economia e delle finanze, la creazione di un’unità d’intelligence europea contro il terrorismo e la costituzione di un Fondo europeo per una politica di difesa comune.

Queste ed altre iniziative concrete, dal completamento dell’unione bancaria a nuove proposte per gestire i flussi migratori, caratterizzeranno l’ultima fase della Commissione Juncker, che si intrecceranno con le proposte di E. Macron e di altri leaders europei in un momento cruciale della costruzione europea.

CIVUOLE PIÙ PATHOS NELL'INFORMAZIONE EUROPEA

Intervista a MASSIMO GAUDINA



Piemontese, giornalista, funzionario alla Commissione europea dal 1994, un'esperienza ventennale nel settore della comunicazione europea, Massimo Gaudina è stato recentemente nominato Direttore della Rappresentanza della Commissione europea a Milano, ed ha preso servizio il 1° settembre 2017. Proviene dalla sede di Bruxelles della Commissione, dove era responsabile per la comunicazione dell'European Research Council, l'agenzia che premia l'eccellenza scientifica.

La Commissione europea ha Uffici di Rappresentanza nei 28 Stati membri, affiancati da Uffici regionali a Barcellona, Belfast, Bonn, Cardiff, Edimburgo, Marsiglia, Milano, Monaco di Baviera e Breslavia. Gli Uffici

di Rappresentanza permettono alla Commissione di essere presente negli Stati membri dell'UE, collaborando con le autorità nazionali e le parti interessate e informando i media e l'opinione pubblica sulle politiche dell'UE. Le Rappresentanze hanno inoltre il compito di informare la Commissione in merito agli sviluppi di maggior rilievo negli Stati membri. Dall'inizio della Commissione Juncker, i direttori delle Rappresentanze sono nominati dal Presidente e fungono da suoi rappresentanti politici nello Stato membro di distaccamento. L'Ufficio della Commissione a Milano esiste dal 1981, fortemente voluto dagli allora Commissari italiani Natali e Giolitti. Ha sede al Palazzo delle Stelline in corso Magenta. Nella mia veste di quasi decana degli ex direttori dell'Ufficio di Milano della Commissione (che ho guidato negli anni 1986-1994) ho accolto volentieri l'invito del "Centro in Europa" ad intervistare il neo direttore Massimo Gaudina. È stato un piacere conoscerlo meglio, ed apprendere come conta di orientare l'attività dell'Ufficio.

Marina Manfredi Magillo

Parliamo di te, quali esperienze ti hanno portato a dirigere l'Ufficio di Rappresentanza della Commissione a Milano?

Da sempre ho desiderato fare comunicazione: a 15 anni scrivevo già su una testata provinciale, la Sentinella del Canavese". Sono piemontese, cresciuto in provincia di Torino. Ho fatto la ga-

vetta sui giornali locali - una buona scuola perché ti porta a scrivere di tutto - ho lavorato a radio locali, collaborato al mensile "Campus" di Milano. Nel 1988 ho preso la tessera da giornalista pubblicista. Ero comunque fin da allora proiettato verso interessi internazionali. Ho studiato Scienze politiche e internazionali a Torino. All'epoca non c'era ancora il programma Erasmus ma mi sono arrangiato autonomamente per fare esperienze all'estero, sono andato in Francia, in Irlanda, in Danimarca (ho anche fatto uno stage in una radio danese!). Ero attivista e Vicesegretario del movimento studentesco della SIOI di Torino. All'Università di Torino ero assiduo frequentatore del mitico Istituto Universitario europeo, uno dei primi Centri di documentazione europea in Italia, diretto dal prof. Andrea Comba e dal prof. Giuseppe Porro. Ero interessato all'Europa e sfogliavo le Gazzette Ufficiali europee per tenere d'occhio i bandi dei concorsi per lavorare nelle Istituzioni europee.

Dieci giorni dopo la mia laurea il concorso per funzionario "amministratore" è uscito davvero: l'ho fatto e l'ho vinto. Era il 1992. Sono stato più di un anno nella famigerata "lista di riserva" prima di essere assunto.

Ho avuto la fortuna, in Commissione, di fare una carriera focalizzata sull'informazione, la comunicazione e gli affari istituzionali. Ho fatto molta mobilità - questa possibilità è uno dei pregi della carriera offerta in ambito comunitario - e sempre in settori politicamente e mediaticamente prioritari.

Ho cominciato alla Direzione Generale della Pesca: mi occupavo di informazione sui fondi strutturali. L'anno dopo il mio arrivo è arrivata Emma Bonino come Commissaria alla Pesca: con il suo attivismo, la sua competenza ed attenzione alla comunicazione, non è stato difficile "vendere" la politica europea della pesca ... Dopo la Pesca sono passato ad occuparmi di Istruzione, e per 5 anni ho fatto il Communication officer del programma Erasmus.

Nel 2002-2004 sono approdato alla Task Force per la Convenzione sul Futuro dell'Eu-

ropa, la famosa Convenzione per la Costituzione europea, presieduta da Giscard d'Estaing. La Costituzione non è stata adottata, ma il lavoro è stato interessantissimo: i temi di cui mi occupavo erano il dibattito pubblico e la società civile. Poi Roma, l'Ufficio di Rappresentanza per l'Italia, dove per tre anni e mezzo ho seguito le campagne di comunicazione. Rientrato a Bxl, sono passato all'European Research Council - ERC, ed è stato appassionante. L'European Research Council è un progetto europeo di successo straordinario in campo scientifico, con un potenziale enorme, invidiato da mezzo mondo. Basti pensare che su 7.000 scienziati vincitori di grants europei, ben 5 hanno poi preso il Premio Nobel. La missione dell'ERC è quella di incoraggiare la ricerca di qualità in Europa in tutti i settori, sulla base dell'eccellenza scientifica (fondi per €13 miliardi sono disponibili per questo programma nel quadro di Horizon 2020). È estremamente attraente anche per i paesi non europei (USA, Giappone, Corea, Israele, ecc), i quali hanno concluso accordi per inviare anche i loro ricercatori in progetti ERC a fare esperienza. Grazie a questo programma l'Europa ha recuperato il gap di produzione scientifica rispetto agli USA. È un atout europeo famosissimo nel mondo scientifico, ma non abbastanza conosciuto dal grande pubblico.

D. Su cosa centerai la tua attività di comunicazione?

R. L'obiettivo cui dobbiamo tendere è restituire fiducia nell'Europa ai cittadini italiani... Basta guardare i dati di Eurobarometro per leggere i sintomi. Quando ho lasciato l'Italia nel 1994 la fiducia degli italiani nell'Unione europea era pari all'80%, ora è praticamente dimezzata.

Molte le cause della disaffezione italiana. Alcune cose l'Europa non le ha fatte perché non rientravano tra le sue competenze, ma è stata biasimata per non averle fatte; altre probabil-

mente non è riuscita a farle per le ragioni più svariate; altre ancora le ha fatte, ma non è stata capace di farlo sapere. Il deficit di comunicazione è costato caro. A questo si aggiunge l'abitudine degli Stati membri di scaricare sistematicamente sull'Unione europea la colpa di ciò che non va, di ciò che non funziona.

Grazie alla mia esperienza all'ERC, vorrei, in particolare, valorizzare e far conoscere i progressi della ricerca scientifica. Da Milano ho la fortuna di trovarmi geograficamente vicino a molti centri d'eccellenza che beneficiano della ricerca europea, nei campi della medicina, della robotica, delle nanotecnologie...

Voglio anche far conoscere meglio i progetti finanziati dal bilancio europeo nel settore culturale. Un esempio da torinese, legato al recente G-7: la Reggia di Venaria, capolavoro tra le residenze sabaude, iscritta tra i siti "patrimonio dell'umanità" dell'UNESCO, è stata ristrutturata e recuperata grazie a fondi europei, e pochissimi lo sanno!

D. Sei appena arrivato all'Ufficio di Milano della Commissione: prime impressioni?

R. Avendo lavorato per alcuni anni all'Ufficio di Rappresentanza di Roma, conosco già l'Ufficio di Milano, ma sono molto favorevolmente colpito dalla professionalità e dall'efficienza dello staff (una decina di persone e qualche stagiaire, tutti motivati ed impegnati). Sono arrivato da pochi giorni, ma sono certo che lavoreremo bene insieme.

Il nostro budget operativo a Milano non è molto elevato, circa 600.000 €, ma sono convinto che non sarà un problema; per fare informazione non servono soltanto i soldi.

Il coordinamento con la Rappresentanza a Roma e con la sua Direttrice Beatrice Covassi sarà necessario e stretto. Il cosiddetto territorio di competenza del nostro Ufficio copre virtualmente l'Italia settentrionale, ma non ci sono confini rigidi rispetto all'Ufficio di Roma. E poi, abbiamo la fortuna di avere ac-

canto alla nostra sede anche l'Ufficio di Rappresentanza del Parlamento europeo, molto presente ed attivo sulla piazza, con il quale collaborare. A Milano è presente la principale stampa nazionale, le televisioni, i centri di ricerca, molti eventi. Al mio arrivo, a inizio settembre, sono stato subito catapultato al Seminario Ambrosetti di Cernobbio, c'era il Vicepresidente della Commissione Timmermans, insieme ai Commissari Moscovici e Vestager. Pochi giorni dopo il G-7 a Torino con Ansip, Moedas e Thyssen.

D. Quali media privilegerai ?

R. Noi Uffici di Rappresentanza negli Stati membri siamo un'emanazione della Sala Stampa presso la Commissione di Bruxelles: dobbiamo diffondere e approfondire le news bruxellesi e raggiungere i giornalisti non accreditati. Spiegare, spiegare, spiegare.

La TV resta lo strumento principe e chiave. Abbiamo bisogno di personaggi, non necessariamente politici, che spieghino e difendano l'Europa. Utilizzeremo anche i Commissari europei che vengono in Italia. Ci serviranno testimoni, moltiplicatori. Vorrei lanciare un Team Europe Junior, fatto da giovani che parlino ai giovani, agli studenti; vorrei servirmi degli studenti Erasmus che, al rientro in Italia, portino la testimonianza delle loro esperienze. Vorrei rilanciare Europe Direct. Anche i centri autonomi di informazione esistenti, come il Centro "in Europa" di Genova, svolgono un'opera importantissima e saranno sempre partner e moltiplicatori necessari.

E naturalmente ci serviremo dei social media, ormai imprescindibili, e molto usati anche dalle Istituzioni europee e dai singoli Commissari.

D. L'Italia sta entrando in una lunga stagione elettorale: l'Europa sarà molto tirata per la giacca, nel bene e nel male, nel corso del dibattito politico. Come vi comporterete in merito ?



Navi a vela nel Porto di Helsinki. © Comunità europee, 2008 Foto di Laurent Chamussy

R. Non entreremo evidentemente nel dibattito tra partiti, ma saremo presenti, attivi e proattivi, anche sui social networks, per correggere la disinformazione sull'Europa, le bufale, le *fake news*, e per far conoscere i progetti esistenti e le storie di successo. Stiamo organizzando anche in Italia molti "dibattiti con i cittadini", iniziativa fortemente voluta dal Presidente Juncker per coinvolgere gli europei nelle discussioni sul

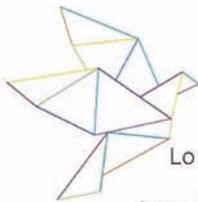
futuro del nostro continente. Coinvolgimento e passione saranno le parole chiave. Aristotele, 2.300 anni fa, ha detto che la comunicazione dev'essere basata su "Ethos, Logos e Pathos", individuando le tre categorie di variabili che rendono il messaggio persuasivo ed efficace. Bene, io trovo che l'Europa abbia peccato in passato di una comunicazione troppo fredda: voglio mettere più "pathos" nell'informazione europea. Sarà il mio motto.



COMMISSIONE EUROPEA
Rappresentanza a Milano

Corso Magenta, 59
I-20123 Milano
T. +39 02 4675141
comm-rep-mil@ec.europa.eu
ec.europa.eu/italy

Europainitalia 



Lo stato dell'Unione 2017 - Jean-Claude Juncker:
visita il sito
https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_it



Se vuoi essere informato sull'Europa,
leggi la nostra newsletter settimanale "12 Stelle in Europa"

https://ec.europa.eu/italy/news/newsletter_it



CREDIAMO NELLE NUOVE TECNOLOGIE DEL "CARBONE PULITO" PER COSTRUIRE UN FUTURO DI BENESSERE NEL RISPETTO DELL'AMBIENTE

Siamo protagonisti nell'estrazione, trading e logistica del carbone, al servizio delle industrie energetiche e dell'acciaio di ogni parte del mondo. Da sempre crediamo in una fonte d'energia che contribuisce a migliorare la vita di una sempre più vasta comunità globale. Oggi l'evoluzione tecnologica ci dà ragione, dimostrando che il carbone può essere la risorsa per uno sviluppo condiviso e sostenibile.

RED IS GREEN



GRUPPO
COECLERICI

- ▶ Italia
- ▶ Australia
- ▶ Cina
- ▶ Colombia
- ▶ Germania
- ▶ India
- ▶ Indonesia
- ▶ Olanda
- ▶ Russia
- ▶ Singapore
- ▶ Svizzera
- ▶ Usa
- ▶ Venezuela

www.coeclerici.com



In Coop la tua salute ci sta a cuore

Da anni, applicando il principio di precauzione, **abbiamo bandito gli OGM** dai prodotti Coop, per tutelare i nostri Soci e l'ambiente;

in tutte le linee del prodotto Coop, **abbiamo sostituito l'olio di palma** con oli alternativi e privi di rischi per la salute;

vendiamo **carne e uova di polli e galline allevati senza antibiotici** e stiamo lavorando per eliminarli anche dalla filiera dei bovini e dei suini;

la frutta e la verdura a marchio Coop, **prodotte senza sfruttamento del lavoro**, sono coltivate secondo i principi della **lotta integrata** e hanno residui di pesticidi più bassi delle soglie minime accettate per legge;

noi di Coop, infine, controlliamo direttamente la qualità e la salubrità dei prodotti, con **ispezioni lungo tutta la filiera** e ogni anno, a livello nazionale, eseguiamo quasi **3 milioni di analisi** nei nostri laboratori con un investimento pari a milioni di euro.

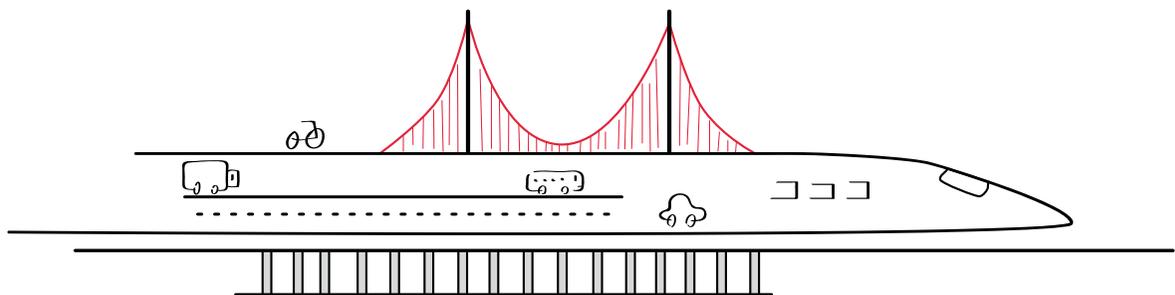
coop

Liguria

www.liguria.e-coop.it    Coop Liguria

FERROVIE DELLO STATO ITALIANE

UN GRANDE GRUPPO INDUSTRIALE INTERNAZIONALE



ECCELLENZA TECNOLOGICA AL SERVIZIO DELLE PERSONE,
PER UN SISTEMA DI TRASPORTO SEMPRE PIÙ INTEGRATO.

WWW.FSITALIANE.IT



UNIONE EUROPEA, UNA COMUNITÀ DI DIRITTO

PIERANGELO CELLE¹



1. Diritti umani e Unione europea

Il processo di integrazione europea ha perseguito da subito l'obiettivo di portare le relazioni tra Stati e Popoli europei ad un livello di coesione tale per cui un conflitto fra nazioni europee non fosse possibile. Tale sentimento origina in Europa soprattutto dopo l'esperienza dell'affermarsi dei totalitarismi e della seconda guerra mondiale, facendo maturare la consapevolezza di non poter limitare la cooperazione al piano economico, dovendosi in-

vece sviluppare un ordinamento radicato in valori comuni a tutti gli Stati ed ai Popoli dell'Unione.

Il processo di integrazione europea si è così subito intrecciato con la tutela dei diritti c.d. fondamentali. Pur non originariamente contemplato dai Trattati, questo tema ha caratterizzato il dibattito politico-istituzionale fin dagli albori, in particolare affrontando la necessità di dover garantire ai popoli delle Comunità una tutela dei loro diritti fondamentali almeno equivalente a quella offerta negli Stati membri. Centrale è poi stato il riconoscimento da parte della Corte di Giustizia della loro natura di principi generali di diritto e, in quanto tali, parte dell'ordinamento giuridico delle Comunità.

Si lega al tema anche il ruolo (oggi consacrato nel Titolo II del T.U.E.) del principio democratico come valore cardine dell'ordinamento europeo, rispetto al quale ha svolto uno specifico ruolo il Parlamento europeo che, pur originariamente dotato di limitati poteri, forte del ruolo di "voce dei popoli dell'Unione" riconosciuto dalla Corte di Giustizia si è speso per portare al centro del dibattito politico-istituzionale europeo i diritti fondamentali, la democrazia e lo stato di diritto attraverso un più ampio riconoscimento del suo ruolo in seno ai processi politici e decisionali dell'Unione.

¹ Professore associato confermato presso il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Genova – docente di Diritto dell'Unione europea e di Tutela dei Diritti umani nella Scuola di Scienze Sociali dell'Università di Genova.



Barche ormeggiate nel Porto di Amsterdam (NL). © Unione Europea, 2016 – Foto di Robert Meerding

2. Lo stato di diritto nel contesto dei valori comuni dell'Unione europea

I diritti fondamentali hanno giocato un ruolo primario anche in quel processo che ha portato la Comunità ad evolvere in un'Unione di ordinamenti statali accomunati da una vera e propria identità europea. Tra i valori costitutivi di questa identità, comuni a tutti i Paesi membri, tutelati e promossi dalle Istituzioni dell'Unione ed oggi affermati nell'art. 2 del Trattato sull'Unione europea, vi sono il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto e dei diritti umani, compresi i diritti delle minoranze.

Il processo di integrazione richiede che tutti gli attori dello stesso, Stati, Istituzioni e cittadini, trovino in questi valori la loro comune identità. Poiché precondizione per il loro pieno godimento è lo stato di diritto, la Corte di giustizia ha sempre ricordato come l'ordinamento istituito dai Trattati sia una vera e propria Comunità di diritto, in cui le azioni

di tutti i soggetti debbono essere conformi alla legge. Lo stato di diritto è quella situazione che consente la tutela, la promozione e il rispetto di tutti gli altri valori, ed è valore fondamentale delle costituzioni di tutti gli Stati membri dell'Unione. Allo stato di diritto va innanzitutto ricondotto il principio di legalità che, per il riconoscimento e la disciplina dei diritti fondamentali, richiede norme del più alto rango possibile: nell'ordinamento dell'Unione queste fonti sono l'art. 2 del T.U.E. e la Carta dei diritti fondamentali. Altro tra i principi derivati è quello di certezza del diritto, secondo cui i cittadini devono poter conoscere le regole che disciplinano la loro vita sapendo che l'assetto di queste non sarà oggetto di repentini stravolgimenti. Tra gli altri principi ricondotti allo stato di diritto vi sono inoltre il divieto di arbitrarietà nell'esercizio dei poteri esecutivi; l'esistenza di tribunali indipendenti e imparziali e di un controllo giurisdizionale effettivo; l'uguaglianza di fronte alla legge.

3. Stato di diritto e art. 7 del Trattato sull'Unione europea

Il reciproco rispetto dei valori comuni di cui all'art. 2 T.U.E. è alla base del rapporto di fiducia tra gli Stati membri. In quanto pre-condizione per l'effettiva sussistenza di quei valori, il ruolo di valore condiviso dello stato di diritto riveste un ruolo di centralità anche strutturale nel processo di integrazione. Non è un caso che l'art. 49 T.U.E. imponga agli aspiranti Stati membri di riconoscere come propri i valori comuni, in primis lo stato di diritto.

Inoltre, qualora in uno Stato membro si violi uno qualsiasi dei valori dell'art. 2, l'art. 7 T.U.E. consente l'intervento delle Istituzioni dell'Unione, garantendo una competenza più ampia che non in materia di attuazione del diritto dell'Unione. Tali ampi poteri di intervento vanno, comunque, coordinati con l'obbligo per l'Unione di rispettare l'uguaglianza degli Stati membri e la loro identità nazionale (art. 4.2 T.U.E.).

Solo a fronte del rischio evidente di una violazione grave, su proposta di un terzo degli Stati, del Parlamento europeo o della Commissione può essere attivata la procedura c.d. di allarme preventivo ex art. 7.1 T.U.E.: il Consiglio, deliberando a maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri e previa approvazione del Parlamento, può constatare la potenziale lesione dell'art. 2 da parte di uno Stato membro e rivolgere allo Stato membro in questione delle raccomandazioni.

La natura intergovernativa della decisione, affidata al Consiglio, circa la constatazione della sussistenza dei presupposti richiesti dall'art. 7.1 è temperata dalla elevata maggioranza richiesta e dalla necessaria approvazione del Parlamento il quale, insieme a Consiglio e Commissione vigila che le procedure dell'articolo 7 non vengano snaturate ed usate come strumenti di lotta politica.

La constatazione di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro, invece, in base all'art. 7.2 T.U.E. viene deliberata, su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione, all'unanimità

dal Consiglio europeo e previa approvazione del Parlamento. Questa constatazione consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata la sospensione di alcuni dei diritti attribuiti dai Trattati allo Stato.

La Commissione si è fatta promotrice di un approccio integrato, che si affianchi ai meccanismi esistenti, funzionale ad una migliore ed effettiva tutela dei valori comuni. Il quadro d'azione proposto prevede di instaurare un dialogo con lo Stato membro interessato in vista di una soluzione condivisa e solo in ultima istanza prevede l'adozione delle misure di cui all'art. 7 T.U.E.. Paradigmatica la Comunicazione "A new EU Framework to strengthen the Rule of Law" del 2014 con cui la Commissione ha ricordato l'importanza dei valori comuni nel rapporto di fiducia tra gli Stati e proposto un quadro di tutela dedicato allo stato di diritto quale fondamento del sistema di tutela dei diritti fondamentali. Il modello d'azione in tre fasi affronta situazioni generalizzate di disfunzione sistemica a livello nazionale, mirando a prevenire l'insorgenza dei presupposti di attivazione degli strumenti dell'art. 7. La prima fase vede la Commissione cercare gli indici di una minaccia sistemica e può portare ad aprire un dialogo con lo Stato con l'invio di un Parere. Se il confronto non è risolutivo la seconda fase prevede una Raccomandazione al paese con un termine per la risoluzione dei problemi. Se lo Stato non ha attuato le misure richieste la terza fase prevede l'uso degli strumenti dell'art.7.

4. Conclusione

Le recenti vicende di Ungheria e Polonia dimostrano l'importanza di azioni a livello di Unione a tutela dei valori comuni posti alla base del processo di integrazione. Le riserve espresse in sede di Consiglio in risposta all'iniziativa della Commissione, secondo le quali la creazione di un nuovo meccanismo di supervisione del rispetto dello stato di diritto esorbiterebbe le competenze dell'Unione e violerebbe le identità nazionali riconosciute

dall'art. 4 T.U.E. sono da criticare. La tutela dello stato di diritto, infatti, è fondamento della reciproca fiducia tra Stati membri e presupposto del processo di integrazione europea. Ogni iniziativa tesa al rispetto di quei valori comuni su cui si fonda quell'identità comune in cui non soltanto gli Stati membri, ma i cittadini dell'Unione, si riconoscono non può ritenersi pregiudicare le identità nazionali, dovendosi piuttosto considerare doverosa.

Bibliografia di riferimento

- Bugaric, Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge, LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series, LEQS Paper No. 79/2014;
- Cannizzaro, Diritti diretti e diritti indiretti. I diritti fondamentali tra Unione, CEDU e Costituzione italiana, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 23;
- Canor, My Brother's Keeper? Horizontal Solange: "An Ever Closer Distrust Among the People of Europe"?, in *50 Common Market Law Review*, 2/213, p. 384;
- Cartabia, Principi inviolabili e integrazione europea, Giuffrè, Milano, 1995;
- Casolari, Respect for the Rule of Law in a time of economic and financial crisis: The role of regional international organizations in the Hungarian affaire, in *The Italian Yearbook of International Law*, 2014, p. 219;
- Closa, Reinforcing EU Monitoring of the Rule of Law: Normative Arguments, Institutional Proposals and Procedural Limitations, in C. Closa, D. Kochenov (ed.), *Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union*, CUP, Cambridge, 2015;
- Daniele, La protezione dei diritti fondamentali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: un quadro d'insieme, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 3/2009, p. 645;
- Dawson, Muir, Enforcing Fundamental Values: EU Law and Governance in Hungary and Romania, in *19 Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 4/2012, p. 472;
- de Búrca, The Evolution of EU Human Rights Law, in Craig, de Búrca (Eds.), *The evolution of EU Law*, 2° Ed., OUP, Oxford, 2011, p. 465;
- Mastroianni, L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea, in Caligiuri A., Cataldi G., Napoletano N. (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa*, Cedam, Padova, 2010, p. 3;
- Parodi, L'Unione europea nel ruolo di garante dello Stato di diritto. Prime riflessioni sul nuovo quadro giuridico introdotto dalla Commissione europea, in *Federalismi n. 19*, 15 ottobre 2014;
- Preda, Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea, Jaca Book, Milano, 1990;
- Preda, Sulla soglia dell'unione: la vicenda della Comunità Politica Europea (1952-1954), Jaca Book, Milano, 1994;
- Sadurski, Democratic Legitimacy of the European Union: a Diagnosis and Some Modest Proposals, in *Polish Yearbook of International Law*, Vol. XXXII (2013), p. 1;
- Viarengo, Articolo 7, in F. Pocar (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2001, p. 26;
- Villani, Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo di integrazione europea, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011;
- Von Bogdandy, M. Kottmann, C. Antpöhler, J. Dkcschen, S. Hen-trei, M. Smrkolj, Reverse Solange — Protection the Essence of Fundamental Rights against EU Member States, in *49 Common Market Law Review*, 2012, p. 489;
- Weiss, EU Human Rights Protection after Lisbon, in M. Trybus, L. Rubini (Eds.), *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy*, Cheltenham, 2012, p. 220.

L'INCOMPIUTA

Errori da correggere e acquisizioni da completare nella costruzione europea

EZIO ANDRETA¹



La storia della costruzione dell'Europa inizia in Olanda, all'Aia, nel maggio del 1948, a tre soli anni dalla fine del devastante conflitto mondiale, con la nascita del movimento per l'Unione dell'Europa, ispirato da Churchill.

A poco meno di settanta anni il sogno dei Padri Fondatori che avevano immaginato di costruire gli Stati Uniti d'Europa, resta ancora incompiuto. Anche se i settanta anni di pace assicurati al continente sono l'incommensurabile risultato acquisito che da solo giustifica gli sforzi non possiamo tuttavia non rileggere, con obiettività e

uno spirito critico costruttivo, il percorso accidentato e difficile che ci ha portato dalle Comunità Europee all'Unione Europea, per riconoscere e correggere gli errori che ancora frenano e snaturano la costruzione e completare le acquisizioni per renderle più efficienti e credibili, compatibili con il progetto iniziale.

In questa rilettura voglio soffermarmi a fare alcune considerazioni su due aspetti, spesso trascurati, che illustrano come la mancanza di una chiara visione sulla finalità della costruzione europea abbia generato conseguenze difficilmente rimediabili e vanificato alcune realizzazioni importanti.

Il primo aspetto riguarda l'incapacità dei Fondatori di trovare un accordo sulla forma giuridico-istituzionale da dare all'Unione.

Un'anomalia inscritta nel "dna" della costruzione, determinata dal non aver osato realizzare fino in fondo il sogno, definendo fin dall'inizio la forma dell'Unione. L'aver lasciato aperta la scelta tra Federazione e Confederazione ha tolto chiarezza e certezza sul fine ultimo della costruzione e introdotto traguardi alternativi che hanno generato tre inevitabili conseguenze.

La prima si è prodotta nel processo stesso di costruzione, divenuto ondivago per effetto dell'alternarsi e contrapporsi, a seconda del prevalere dell'idea di Europa, di due forze inconciliabili: una centripeta e una centrifuga.

Da una parte quella della solidarietà e condivisione mirante a promuovere il processo d'appro-

¹ Già direttore alla Ricerca presso la Commissione europea, è stato presidente di APRE. Oggi è coordinatore del progetto Foresight del CNR e docente di economia della globalizzazione alla LINK Campus University di Roma.

fondimento, dall'altra quella mercantilistica interessata a creare, attraverso l'aggregazione sempre maggiore di Stati, un'area economica di libero scambio.

Creare un'Unione di Stati o un grande mercato? Questo è il dilemma emerso fin da subito, quando al consolidarsi delle Comunità, alcuni Paesi, ispirati e condotti dal Regno Unito, creano nel gennaio del 1960 l'EFTA (Associazione Europea di Libero Scambio) nell'intento di riorientare, attraverso un accordo con la CEE, il processo d'integrazione verso la costituzione di un grande mercato.

Credo sia oggi giustificato domandarci se le ragioni che hanno condotto la maggioranza dei sudditi di sua Maestà a dire no all'Europa non siano le stesse che hanno determinato la nascita dell'EFTA.

Indipendentemente dal risultato il referendum è stato per l'Europa un momento di verità che ha avuto il merito di chiarire la situazione, di far cadere gli alibi di alcuni Paesi e di evidenziare le posizioni ambigue di altri di fronte all'obiettivo finale dell'Unione Politica.

La preferenza data all'approccio funzionalista, a un metodo lineare che preveda la progressiva integrazione per tappe di funzioni nazionali a favore dell'Unione, è la seconda conseguenza scaturita dalla mancanza di accordo sulla forma finale da dare all'Unione. Costruire l'Europa per tappe è stato un compromesso che ha funzionato nella prima fase di consolidamento delle Istituzioni, ma che con l'avvento della globalizzazione si è dimostrato inefficace, inadatto e insufficiente a garantire la partecipazione dei cittadini alla costruzione europea.

L'approccio funzionalista è purtroppo un approccio lineare che prevede la focalizzazione e la realizzazione di singoli e specifici obiettivi, ritenuti prioritari e funzionali alla costruzione dell'Europa in quel momento storico (agricoltura, mercato unico, industria, moneta unica) che interessano e coinvolgono solo quei settori di attività e quella parte di società direttamente implicata, generando nell'opinione pubblica l'impressione che la costruzione europea sia in mano a dei burocrati sensibili solo agli interessi di pochi (agricoltori, industriali e finanziari).

Un'impressione negativa, accresciuta con l'aggravarsi della crisi economica che ha frenato la costruzione europea, diluendone nel tempo la realizzazione e allontanato i cittadini dalle Istituzioni, facendo nascere in loro un profondo sentimento di delusione nei confronti dell'Europa.

La terza conseguenza riguarda la sovranità. Nella mente dei Fondatori era chiara la necessità di attribuire alle nascenti Comunità alcuni embrioni di poteri, caratteristici della sovranità, che permettessero di considerarle come dei "parastati" degli Stati in divenire. Caratteristiche essenziali senza le quali non si poteva immaginare di costruire una Unione di Stati.

I Fondatori erano consapevoli che la cessione di sovranità non privava definitivamente i Paesi della loro potestà ma ne cambiava solo la responsabilità di gestione divenendo da individuale a condivisa e collegiale. È proprio questo concetto di condivisione e di collegialità che fa la differenza imponendo ai Paesi Membri una visione solidale e coesa del loro destino. Una differenza che oggi, a causa di quell'anomalia iniziale, appare incolmabile. La sovranità è in effetti un tema caldo e controverso, sollevato da tutti quelli che si oppongono alla costruzione di una Europa Federale. Non a caso è la bandiera dei sostenitori della Brexit, di quelli che vorrebbero ridurre i poteri attribuiti a Bruxelles a vantaggio dei singoli Stati. Un disegno nostalgico, nutrito dai movimenti populisti che rischia di fare cadere la costruzione europea in un'organizzazione intergovernativa.

Il secondo aspetto a cui facevo riferimento all'inizio riguarda il ruolo della ricerca nella costruzione dell'Europa e più specificatamente lo Spazio Europeo della Ricerca. Un esempio eloquente di come un'importante realizzazione, voluta dal Commissario Ruberti e portata a termine dal Commissario Busquin con l'inclusione nel Trattato di Nizza del 2002 di un apposito capitolo, sia rimasta parzialmente inattuata e incompleta.

La ricerca europea non è stata concepita come una politica autonoma ma piuttosto come uno strumento funzionale ad altre politiche. Fino al Trattato di Nizza la ricerca era considerata funzionale all'industria. Uno strumento, tra altri, necessario per realizzare il mercato interno e rinforzare la capacità competitiva delle industrie



Pescatori che hanno preso parte, il 3 ottobre 2017, alla commemorazione della strage di migranti di quattro anni prima. © Unione Europea, 2017 – Foto di Marcello Paternostro

nel mondo. Un ruolo doppio che muta con il trattato di Nizza divenendo inizialmente funzionale alla realizzazione dello Spazio Europeo della Ricerca e successivamente con il Trattato di Lisbona lo strumento centrale della crescita dell'Unione.

Europa 2020 non solo riafferma questa centralità ma gli attribuisce anche il ruolo di traino e di collante nella costruzione europea. Un doppio ruolo importante che vorrebbe vedere la ricerca divenire la locomotiva capace di trainare l'Europa fuori dalla crisi economica.

Dall'Europa dell'euro all'Europa della conoscenza: questo è il passaggio necessario a garantire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Un rovesciamento di paradigma non ancora realizzato, rimasto incompiuto che i Paesi Membri potrebbe realizzare prendendo due importanti decisioni.

La prima mirata a investire nel prossimo Programma Finanziario Multi-annuale (2020-2027) molto di più in ricerca e innovazione per realizzare quei cambiamenti strutturali necessari a trasformare il modello economico e sociale dell'Unione da un modello quantitativo basato sui costi di produzione a un modello qualitativo

basato sul valore elevato dei prodotti e dei servizi. La seconda mirata a completare lo Spazio Europeo della Ricerca, decidendo l'apertura dei Programmi di Ricerca e Innovazione nazionali, più importanti, alla partecipazione di tutti i fruitori europei, come già avviene per gli appalti pubblici in altri settori, a cornice di un Programma Quadro focalizzato sulle ricerche che non potrebbero essere eseguite dai singoli Paesi. L'adozione di queste misure non solo completerebbe l'opera scaturita dall'intuizione di Ruberti ma permetterebbe anche di creare la "Comunità Europea della Conoscenza", trasformando la conoscenza stessa in un bene comune, oggetto di condivisione e solidarietà tra gli europei, evidenziandone la continuità con la CECA.

La Commissione ha presentato la primavera scorsa un documento di riflessione sul futuro dell'Europa, certamente realistico ma poco visionario. Solo una delle cinque opzioni, quella che riprende la visione di Delors di un'Europa a geometria variabile, potrebbe permettere il rilancio della costruzione. Anche se questa dovesse essere la scelta di alcuni Paesi penso che sarebbe difficile realizzarla senza aver sciolto prima il nodo della forma da dare all'Unione.

PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI

Le priorità del Parlamento italiano

ANNA GIACOBBE - deputata, componente della XI Commissione (Lavoro pubblico e privato)



È evidente che gli obiettivi indicati si potranno raggiungere solo mettendo insieme la promozione e lo sviluppo di adeguate politiche sociali a livello nazionale, da un lato, e la costruzione condivisa di strumenti e azioni a livello dell'Unione europea, dall'altro.

Quando, nel dicembre scorso, le Commissioni XI-Lavoro e XII-Affari sociali della Camera si sono espresse sul progetto preliminare di "Pilastro", hanno messo al centro la necessità che alcuni parametri e indicatori sociali (riduzione della popolazione a rischio di povertà e del tasso di disoccupazione, miglioramento delle competenze e sviluppo della formazione e dell'istru-

zione), acquisiscano un valore davvero vincolante, al pari degli obiettivi di finanza pubblica. Servono risorse finanziarie adeguate, sia dal bilancio europeo, sia consentendo agli Stati membri di poter incrementare le proprie spese nell'ambito delle politiche sociali e del lavoro: diversamente, si tratterebbe di un elenco astratto di buoni propositi.

Ma non è solo questione di risorse: è l'impianto delle politiche comunitarie e di tante politiche nazionali che è messo in discussione. L'approccio ancora prevalentemente "rigorista", l'idea che la sostenibilità economica dei sistemi di welfare possa prescindere dalla loro sostenibilità sociale, devono essere corretti.

Guardando all'Italia, il nostro debito pubblico è una realtà e un peso; la speculazione finanziaria può colpirci più di altri Paesi: ma se l'equilibrio si raggiunge a prezzo di politiche che comprimono diritti e tutele, il conto lo paga una parte della società, le diseguaglianze crescono, si radicalizzano, e finiscono per produrre anche distacco e sfiducia verso le istituzioni, nazionali e comunitarie.

Il lavoro per costruire il Pilastro europeo dei diritti sociali è assolutamente prezioso: aiuta a fare crescere la consapevolezza che se quel pilastro non c'è o non è solido, l'idea di Europa è destinata a tramontare nella coscienza dei cittadini e nel senso comune, e a lasciare il posto a chiusure nazionali o regionali, vissute come unico modo per non essere travolti dalle minacce del mondo globalizzato.

Tra maggio e luglio di quest'anno le Commissioni XI e XII della Camera hanno poi discusso

della proposta di “accordo interistituzionale sui principi e i diritti fondamentali alla base del Pilastro europeo dei diritti sociali”, che la Commissione europea ha formulato sulla base degli esiti della prima fase di consultazione.

I principi stabiliti dal “Pilastro” riguardano le aree dell’occupazione, della protezione sociale, dell’inclusione sociale, dell’istruzione e delle pari opportunità, con il dichiarato intento di “affrontare le sfide sociali emergenti e il mutamento del mondo del lavoro, alla luce di nuovi tipi di occupazione derivanti dalle nuove tecnologie e dalla rivoluzione digitale”, e “promuovere un rinnovato processo di convergenza verso migliori condizioni di lavoro e di vita in tutta l’Unione”. Obiettivi condivisibili e ambiziosi. Ma occorre essere consapevoli del fatto che il “Pilastro” stabilisce una sorta di quadro orientativo di riferimento per l’azione futura degli Stati, ai quali è demandata in via prioritaria l’attuazione.

Tornando alla questione delle risorse messe in campo e al loro utilizzo: diritti e tutele costano, il loro costo deve essere distribuito con equità e gestito con efficienza.

La Commissione europea afferma che per l’attuazione del Pilastro si potranno utilizzare in primis le risorse del Fondo sociale europeo che per il periodo 2014-2020 può contare su 86,4 miliardi di euro. Inoltre, si fa riferimento ai programmi operativi 2014-2020 nell’ambito dei Fondi strutturali e di investimento e di altri programmi finanziari (l’iniziativa a favore dell’occupazione giovanile, Erasmus plus, il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione e il Fondo di aiuti europei agli indigenti); e ancora, la Commissione afferma che il “Pilastro” dovrà continuare a costituire un riferimento per la programmazione finanziaria dell’Unione europea successiva al 2020.

L’adeguatezza delle risorse comunitarie a disposizione è decisiva sotto un altro profilo: i diversi Stati non dispongono delle stesse capacità, finanziarie e organizzative, e proprio i Paesi che presentano più marcate difficoltà a garantire standard accettabili, dispongono di margini finanziari più ridotti.

In assenza di una quantità sufficiente di risorse stanziata a livello europeo, si corre il rischio di

un’accentuazione dei divari tra i diversi Paesi, piuttosto che una tendenziale e progressiva armonizzazione delle condizioni praticate e delle garanzie assicurate. Chi ha di più va più avanti, chi ha di meno rimane indietro, aumentando le disuguaglianze tra Stato e Stato e all’interno degli Stati, soprattutto i più deboli.

I singoli Stati vanno comunque incentivati a fare la propria parte: e quindi, come indicato nel Parere delle nostre Commissioni parlamentari sul “Pilastro”, “occorre applicare un regime favorevole agli investimenti sociali nell’ambito delle regole del Patto di stabilità e crescita e della valutazione dei disavanzi pubblici, individuando ambiti e obiettivi di investimento in cui far valere una vera e propria golden rule circa gli obiettivi sociali qualificanti il Pilastro, tra i quali il contrasto della povertà e la disoccupazione di lungo periodo, la formazione, l’occupabilità giovanile e femminile”.

Rimane in capo agli Stati, e al nostro per quanto ci riguarda, la responsabilità di darsi politiche sociali e del lavoro adeguate: in questi anni in Italia sono stati fatti passi avanti significativi, ed anche errori.

Di grande valore la costruzione di un sistema per il contrasto alla povertà e all’esclusione sociale, con la legge approvata nel marzo scorso, che ci ha fatto superare un ritardo grave rispetto agli altri Paesi europei; in quell’impianto sono contenuti anche gli strumenti per coordinare tra di loro le politiche sociali nazionali nel loro complesso, e per integrarle con l’utilizzo delle risorse comunitarie.

Sul fronte del lavoro, il “buco nero” rimangono le politiche attive del lavoro, che non riescono a decollare e con questo mettono in evidenza l’errore di avere comunque ridotto, nel frattempo, la copertura degli ammortizzatori sociali, e gli effetti dell’allungamento dell’età pensionabile, senza la necessaria gradualità e flessibilità.

Per quest’ultimo aspetto, correttivi importanti, per quanto ancora insufficienti, sono quelli realizzati con la legge di bilancio 2017 per l’anticipo pensionistico e per i lavoratori precoci. Rimane invece non risolta la questione, che nella nostra Commissione abbiamo posto anche in occasione della discussione sul “Pilastro”, della forte pena-



lizzazione delle donne, oltre che nel corso della vita attiva, anche nell'accesso al pensionamento. Anche la politica degli incentivi all'assunzione va corretta, superando la concentrazione degli interventi su pochi anni, con l'effetto "fiammata", come quello a cui abbiamo assistito tra 2015 e 2017.

Infine, la costruzione di un Pilastro europeo dei diritti sociali deve fare i conti con il fenomeno delle migrazioni verso l'Europa e al suo interno: se non si riesce a governare questi processi, in modo solidale tra i diversi Paesi e con la consapevolezza che si devono "governare", appunto, ma non negarli o illudersi di fermarli, si rischia

di compromettere anche gli sforzi per costruire un'Europa dei diritti sociali, per tutti. Per questo le Commissioni del Parlamento italiano hanno sottolineato nel loro "parere" la necessità di integrare il "Pilastro sociale europeo" con "obiettivi più stringenti e qualificanti circa l'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati e, più in generale, dei migranti, assicurando un approccio europeo comune e politiche coerenti a livello nazionale, superando l'attuale carenza di risorse finanziarie e di solidarietà tra gli Stati membri."

Nulla di scontato e di facile, dunque:
#lavorincorso

EUROPA, AMBIENTE E SALUTE

Quando la sicurezza è sinonimo di competitività

EUGENIO PIOVANO - esperto ambientale, direttivo del Centro in Europa



L'ambiente è, a buona ragione, uno dei settori in cui si possono maggiormente apprezzare i risultati concreti dell'integrazione europea. Come è noto, gran parte della normativa ambientale discende da fonte europea. Oltre alle Direttive Quadro (acque, rifiuti, ecc.), l'UE interviene con vari Regolamenti che hanno, tra l'altro, il vantaggio di essere direttamente applicabili. Vantaggio se si considera che, nel nostro Paese, le direttive vengono spesso recepite in modo assai "fantasioso" generando (oltre a raffiche di procedure di infrazione) deliri normativi inestricabili, com'è ad esempio nel caso dei rifiuti.

L'articolo che segue, a cura di *I.A. Industria Ambiente*, società di consulenza ambientale con sede a Genova, descrive lo stato di attuazione, a dieci anni dall'approvazione, del Regolamento (CE) n. 1907/2006 meglio conosciuto con l'acronimo REACH.

Il regolamento in questione rappresenta uno dei più significativi sforzi, messo in campo dalla UE, per sostanziare uno dei principi basilari cui fanno riferimento le norme comunitarie a tutela dell'ambiente e della salute: il principio di precauzione.

Tale principio, ancorché non esente da critiche, è infatti inteso dai più come presupposto per l'affermarsi di reali politiche di prevenzione.

La verifica degli effetti sulla salute e sull'ambiente prima dell'immissione sul mercato delle sostanze e dei prodotti è infatti l'obiettivo fondamentale del Regolamento.

Come verrà illustrato nell'articolo, la risposta del sistema è ancora insoddisfacente.

Ciò, sia per l'intrinseca complessità delle verifiche da effettuare (che determina costi non trascurabili), sia per l'insufficiente attività di controllo da parte degli Stati membri (frenata in parte dal timore di introdurre ulteriori elementi di crisi del sistema produttivo in una congiuntura che si è protratta praticamente per tutto il decennio di applicazione).

Una criticità, anche in prospettiva, è rappresentata dall'esistenza di un mercato globale e quindi dalla necessità che le "regole" che inci-



Petroliera nel Porto di Fos-sur-Mer (F). © Unione Europea, 2012 – Foto di Sylvain Thomas

dono sulla tutela della salute e dell'ambiente, come appunto il REACH, siano coerenti tra le diverse aree. Uno degli aspetti che ha sollevato forti perplessità nella recente vicenda del trattato TTIP tra Europa e Stati Uniti, è stato appunto quello del "reciproco riconoscimento" delle regolamentazioni in materia.

D'altra parte è indubbio che, sempre di più, la "sicurezza" (ambientale e sanitaria) delle produzioni e dei prodotti si pone come fattore di competitività e addirittura di soprav-

vivenza di interi settori produttivi. L'esperienza stessa di *I.A. Industria Ambiente*, dimostra che nuove opportunità si aprono per professionalità elevate grazie all'applicazione delle norme europee: oltre al Regolamento REACH, di cui si tratta nell'articolo che segue, I.A. ha infatti tra l'altro supportato il Consorzio Ship Recycling nelle attività di demolizione della Concordia, primo caso di applicazione in ambito comunitario del Regolamento (UE) n. 1257/2013.

REGOLAMENTO REACH

Aspettative, obiettivi raggiunti e criticità a pochi mesi dall'entrata in vigore definitiva

TOMASO MUNARI¹ IN COLLABORAZIONE CON CHIARA AGRONE²



Il Regolamento (CE) n. 1907/2006 (cd. REACH) nasce nel 2006 con lo scopo di risolvere, in maniera unitaria, le problematiche connesse alla gestione delle sostanze chimiche presenti sul mercato. Nella prima metà degli anni '90 la Commissione Europea aveva re-

dato una lista di 141 sostanze chimiche la cui valutazione per gli effetti sulla salute umana e sull'ambiente era prioritaria ma, nel 2005, la valutazione del rischio ed il processo di raccomandazione era stato completato solo per 28 di queste sostanze. Pertanto, allo scopo

¹ Eur. Chem. (Chimico Europeo) Comitato Valutazione Rischi - Agenzia Chimica Europea (ECHA) IA Industria Ambiente Srl

² Biologa - IA Industria Ambiente Srl

di tutelare la salute umana e l'ambiente e, *verbatim*, "incoraggiare l'innovazione e mantenere competitiva l'industria chimica europea", nel 2006 più di 40 atti legislativi relativi alla regolamentazione dei prodotti chimici sono stati sostituiti da un unico testo normativo: il Regolamento REACH. Tale Regolamento fissava obiettivi ambiziosi ponendo l'onere della prova in capo alle aziende per garantire che le sostanze chimiche, immesse sul mercato europeo, potessero essere utilizzate in modo sicuro.

Il 1° giugno 2018, con la chiusura dell'ultima *dead-line* di registrazione³, il Regolamento entrerà pienamente in vigore.

Questi 10 anni di REACH rappresentano un periodo di grandi investimenti per le aziende "chimiche" sia in termini di risorse finanziarie, sia in termini di risorse umane.

Se il contributo del Regolamento alla protezione della salute umana e dell'ambiente è evidente, grazie all'omogeneo monitoraggio delle sostanze presenti sul mercato, il continuo aggiornamento delle liste di autorizzazione e restrizione per la limitazione di sostanze ritenute preoccupanti (SVHC – Substances of Very High Concern) e la divulgazione al pubblico di tutte queste informazioni (soprattutto tramite il sito dell'Agenzia Chimica Europea - ECHA), non sono così "immediate" le valutazioni in termini di *driver* di competitività dell'industria europea.

Le spese che sono state, e saranno, sostenute

dalle aziende europee per conformarsi al Regolamento REACH e alle normative connesse, infatti, rendono necessario l'aumento dei prezzi della merce per i produttori e gli importatori europei che agiscono sul mercato dell'Unione. In questo scenario, grazie anche al fatto che non in tutti gli Stati Membri il sistema di vigilanza e controllo è efficace, trovano spazio aziende che preferiscono chiudere alcuni filoni di attività piuttosto che sostenere le spese della registrazione o autorizzazione per poche tonnellate di una sostanza prodotta/importata, aziende che si assumono il rischio di non conformarsi agli obblighi del Regolamento "in attesa" dei controlli dell'Autorità Competente del proprio paese, o aziende che delocalizzano le produzioni di beni che prevedono processi impieganti sostanze oggetto di restrizione/autorizzazione, in paesi extra UE.

Ciò che rende oneroso il rispetto degli obblighi previsti dal Regolamento non sono tanto i costi da riconoscere all'Agenzia Chimica Europea⁴, quanto piuttosto i costi di gestione aziendale (assunzione di personale qualificato e/o affiancamento di consulenti esterni) ed i costi legati alle informazioni di sicurezza che devono accompagnare la registrazione di tutte le sostanze.

A titolo esemplificativo i costi per la produzione dei dati chimico-fisici, tossicologici ed ecotossicologici (cd. *End-point*) stimati in uno studio del 2007 del "Social Science Research

³ Il Regolamento REACH prevede(va) un regime transitorio per la registrazione delle sostanze chimiche immesse sul mercato europeo:

30 novembre 2010: termine per la registrazione di sostanze prodotte o importate sopra 1.000 tonnellate/anno, sostanze Cancerogene, Mutagene o Tossiche (CMR) prodotte o importate sopra 1 tonnellata/anno e sostanze Molto Tossiche per l'ambiente acquatico prodotte o importate sopra 100 tonnellate/anno;

31 maggio 2013: termine per la registrazione di sostanze prodotte o importate sopra 100 tonnellate/anno;

31 maggio 2018: termine per la registrazione di sostanze prodotte o importate sopra 1 tonnellata/anno.

Tale regime transitorio era valido solo per le sostanze cosiddette *phase-in* per cui era stata eseguita una pre-registrazione.

⁴ Le tariffe per la registrazione oggi variano da € 65,00 per una sostanza prodotta/importata tra 1 e 10 tonnellate/anno da una microimpresa che si associa ad altri registranti (joint registration), a € 33.699,00 per una sostanza prodotta/importata oltre 1.000 tonnellate/anno da una grande impresa che registra individualmente la sostanza.

Center” di Berlino⁵, possono tranquillamente superare il milione di euro.

È evidente che tali costi sono sostenibili solo se il valore di mercato della sostanza non è marginale e/o se il numero di aziende interessate alla sostanza è sufficientemente alto da permettere una significativa divisione dei costi *pro capite*.

Bisogna precisare, inoltre, che i costi complessivi aumentano ulteriormente se un'azienda deve affrontare la richiesta di un'autorizzazione per la produzione, l'importazione o l'uso di una sostanza sottoposta a regime di autorizzazione.

Avendo ben chiaro quanto sopra premesso, deve darsi atto che molto è stato fatto dall'entrata in vigore del Regolamento REACH, in estrema sintesi:

- oltre 15.000 sostanze chimiche sono già registrate presso l'ECHA e si stima che con la prossima scadenza del 31 maggio 2018 verranno formalizzate altre 10.000 registrazioni;
- 174 sostanze sono state identificate come SVHC e inserite nella Lista di Candidate all'Autorizzazione (nota come “Candidate List” - aggiornata, con nuove sostanze, due volte l'anno);
- 43 sostanze sono state incluse in Allegato XIV – elenco delle sostanze soggette ad autorizzazione;
- oltre 100.000 sostanze notificate all'inventario delle classificazioni e delle etichettature dell'Agenzia Chimica Europea.

Quali sono, dunque, i punti di forza o le lacune dei diversi processi di “adeguamento” previsti dal Regolamento?

OBBLIGHI UGUALI PER DIVERSI SOGGETTI SOTTOPOSTI A REACH

Secondo il Regolamento i produttori e gli importatori di sostanze hanno gli stessi obblighi (e costi di registrazione), ma le informazioni a disposizione delle due tipologie di soggetti sono molto diverse.

L'importatore, a differenza del produttore, conosce l'identità della sostanza solo in termini di “componente prevalente” e difficilmente conosce i dettagli su additivi e impurezze contenuti. Formalmente, l'importatore deve garantire la natura chimica delle sostanze che immette sul mercato UE e, per le quali, dovrebbe eseguire ciclicamente analisi di verifica (e garanzia) di identità ai sensi del Regolamento REACH⁶, ma ciò, in pratica spesso non avviene, affidandosi totalmente alle dichiarazioni di fornitori extra-UE, spesso del tutto ignari delle implicazioni della specifica, ed oggettivamente complessa, normativa europea. Ancora più complicata è la situazione di un importatore di miscele che, in genere, conosce solo le sostanze pericolose “rilevanti” (peraltro spesso valutate secondo principi normativi radicalmente diversi da quelli europei) attraverso un documento tipo SDS (Scheda di Sicurezza) del fornitore. Spesso, anche con le migliori intenzioni, l'importatore non riesce ad ottenere informazioni che coprano il 100% della composizione della miscela importata, ma l'obbligo normativo sussiste.

Molti problemi si verificano anche nella gestione degli articoli (ovverosia tutti gli “oggetti” con cui abbiamo a che fare nella nostra vita) come verrà meglio affrontato nel seguito.

⁵ Manfred Fleischer - Testing Costs and Testing Capacity According to the REACH Requirements – Results of a Survey of Independent and Corporate GLP Laboratories in the EU and Switzerland. Journal of Business Chemistry Vol. 4, Issue 3, September 2007.

⁶ Risultano molto complesse e spesso poco risolutive eventuali analisi sulle sostanze UVCB (Unknown, Variable, Complex, Biological) che sono, infatti, definite in funzione dell'origine e del processo produttivo che le ha generate piuttosto che dalla “struttura chimica”. Dette sostanze possono, a loro volta, contenere sostanze pericolose in concentrazioni non trascurabili, ma spesso variabili da lotto a lotto.

REGISTRAZIONE

Per le sostanze registrate, che dal 1° giugno 2018 salvo casi di esenzioni specifiche saranno tutte quelle prodotte o importate in Europa in quantitativi maggiori o uguali a 1 tonnellata annua, vi è/sarà una grande quantità di dati disponibili che, prima del Regolamento REACH, o non erano disponibili o non erano raccolti in modo “sistematico”. Tuttavia, all'interno dei dossier di registrazione è possibile riscontrare dati “dubbi” e/o mal documentati. A complicare la fruibilità delle informazioni contribuisce, sicuramente, il fatto che non esiste (perché non previsto dalla norma) un database pubblico ove vengano fornite informazioni specifiche sul profilo di identificazione delle sostanze (SIP) registrate.

Inoltre né la norma né le linee guida prodotte dall'ECHA, chiariscono come comportarsi in situazioni particolari (ma comuni) quali, ad esempio, con le sostanze recuperate dai rifiuti (che possono essere “chimicamente indefinite” soprattutto se importate da un paese extra-UE). Ad esempio se la sostanza recuperata fosse una sostanza esente dall'obbligo di registrazione (ex allegato V), ad esempio perché di origine naturale e non chimicamente modificata, ed è recuperata da un rifiuto, si può ragionevolmente sostenere che non sia stata chimicamente modificata e quindi godere dell'esenzione?

AUTORIZZAZIONE

Il processo di autorizzazione è stato introdotto quale innovazione dal Regolamento REACH al fine di ridurre, e infine eliminare, l'utilizzo delle sostanze più preoccupanti (SVHC). Per questo motivo ogni azienda è obbligata ad avere un “titolo” per potere utilizzare una determinata sostanza inclusa nell'elenco delle sostanze soggette ad autorizzazione (allegato XIV), attenendosi strettamente agli usi consentiti e autorizzati. L'autorizzazione, solitamente, viene concessa per 7-10 anni dando così tempo all'azienda di cercare un'alternativa tecnicamente ed economicamente idonea per poter continuare la propria attività.

Punto debole del processo di autorizzazione è che non è prevista alcuna “barriera” agli articoli contenenti e/o prodotti con sostanze in Allegato XIV importati da extra UE, se non la semplice dichiarazione della presenza di dette sostanze all'interno dell'articolo (obbligo comune a tutte le sostanze in Candidate List). In altri termini, lo stesso “oggetto” la cui produzione è ostacolata dai processi di autorizzazione in UE è, legittimamente, vendibile se importato da extra UE.

Anche in questo caso, il caso peculiare del recupero dei rifiuti è sintomatico delle disfunzioni REACH. Sebbene le sostanze recuperate dai rifiuti possano essere esentate dagli obblighi di registrazione, non lo sono da quelli di autorizzazione (ovverosia costi, vincoli e complessità di gestione).

Pertanto, “oggetti” contenenti sostanze sottoposte al regime di autorizzazione possono uscire legittimamente dall'Europa, a fine vita, quali rifiuti e rientrarvi, sempre legittimamente, sotto forma di articoli prodotti con materiale recuperato da rifiuti.

Tutto questo senza, evidentemente, effetto positivo per la salute umana e per l'ambiente europei e col discutibile effetto collaterale di disincentivare il già difficile recupero dei rifiuti sul suolo europeo.

RESTRIZIONE

Il processo di restrizione, previgente al Regolamento REACH, vieta o permette, per le sostanze indicate in allegato XVII, determinati specifici utilizzi.

La restrizione è uno strumento efficace che permette di gestire problematiche specifiche senza necessariamente vietare totalmente l'uso di una sostanza.

Alcuni esempi di restrizioni che hanno conseguenze su prodotti di uso comune sono: uso di benzene nei giocattoli o parti in quantitativi maggiori o uguali a 5 mg/kg; uso di cadmio nelle pitture e negli articoli piturati in quantitativi maggiori o uguali a 0,1% in peso;

uso di nichel e suoi composti in orecchini e piercing (massimo 0,2 g/cm² * settimana), articoli a contatto con la pelle, orecchini a clip, orologi, bottoni, collane (massimo 0,5 g/cm² * settimana);

uso di taluni ftalati in giocattoli e articoli per puericoltura in quantitativi maggiori o uguali a 0,1% in peso.

ARTICOLI

Come già anticipato i produttori e gli importatori di articoli hanno uguali obblighi ma le informazioni a disposizione dei due soggetti sono molto diverse. Infatti l'importatore di un articolo non sempre ha a disposizione informazioni complete sulle sostanze/miscele utilizzate per produrre l'articolo stesso e spesso rispettare gli obblighi legati alla presenza di SVHC di Candidate List contenute in concentrazione maggiore uguale a 0,1% in peso, è problematico.

L'importatore deve cercare di recuperare più informazioni possibili, relativamente alla composizione e/o sicurezza dell'articolo, dai fornitori ed eseguire indagini chimico-analitiche almeno di screening.

Tuttavia la norma non tiene conto delle difficoltà di analisi dei diversi articoli: pur essendo parimenti articoli un fermacarte e una lavatrice hanno complessità di composizione e, conseguentemente, di campionamento e trattamento del campione, molto diverse.

Inoltre, laddove l'eventuale procedura di screening porti a sospettare la presenza sopra 0,1% in peso di una sostanza di Candidate List, non per tutte esistono metodiche di analisi riconosciute e può essere complesso anche reperire gli standard.

SCHEDE DI SICUREZZA E SCENARI ALLEGATI

Particolare attenzione va dedicata alle Schede dei Dati di Sicurezza che, sebbene definite chiaramente dal Regolamento, e sebbene siano note ai più, sono spesso lacunose e motivo di inadempienze. In particolare in quali

casi e come devono essere redatte le schede è spesso motivo di fraintendimento e rende le comunicazioni lungo la catena di approvvigionamento difficoltose.

È infatti consuetudine fornire/richiedere SDS per qualsiasi sostanza o miscela (non solo, come previsto, per quelle pericolose) e spesso anche per gli articoli, indipendentemente dalla pericolosità o dalla presenza di sostanze "particolari", ad esempio SVHC.

Inoltre, spesso, c'è poca coerenza e confusione nelle 16 sezioni previste per la redazione di una corretta SDS e l'aggiornamento non è in linea con l'evoluzione normativa.

Si riscontrano, inoltre, molti problemi anche nella trasmissione degli Scenari di Esposizione da allegare alle SDS: laddove gli scenari siano presenti, spesso non derivano da una selezione, fatta dal fornitore, degli usi rilevanti per l'utilizzatore a cui viene fornita la sostanza/miscela ma vengono trasmessi "in blocco" creando confusione in chi li riceve. Ne derivano, a cascata, i problemi di verifica di conformità per l'utilizzatore e di valutazioni del rischio per i lavoratori e per l'ambiente.

ADEMPIMENTI DI NORME COLLEGATE – IL REGOLAMENTO (CE) N. 1272/2008 (CLP)

Il Regolamento CLP (Classification, Labelling and Packaging) definisce un sistema europeo di classificazione ed etichettatura di sostanze e miscele allineato al sistema mondiale armonizzato di classificazione ed etichettatura delle sostanze e miscele (GHS – Globally Harmonized System). La stretta somiglianza tra i criteri di classificazione e tra le modalità di etichettatura rendono le comunicazioni relative alla pericolosità delle sostanze/miscele e alla relativa gestione in sicurezza, più semplice anche con i paesi esterni all'Unione Europea.

Inoltre la recente chiusura di tutti i periodi transitori (compreso il termine per l'etichettatura della merce a scaffale fissato al 31 maggio 2017) ha reso la classificazione e l'etichettatura di sostanze e miscele "omogenea" su



Rimorchiatore in riparazione nel Porto di Genova. Foto di C. G.

tutto il territorio europeo. Parallelamente, la notifica all'inventario delle classificazioni e delle etichettature di ECHA ha portato alla creazione di un vastissimo database relativo alla classificazione delle sostanze presenti sul territorio europeo.

Anche la gestione della notifica delle miscele pericolose, che ha lo scopo di permettere un'efficace pronto intervento in caso di danni alla salute umana, e che oggi viene fatta presso organi designati da ciascuno Stato Membro (in Italia tutte le notifiche eseguite per le miscele

immesse sul mercato nazionale sono raccolte presso l'Archivio Preparati Pericolosi dell'Istituto Superiore di Sanità), sarà gestita a livello europeo grazie all'introduzione del Regolamento (UE) 2017/542 (modifica al CLP) e alla creazione di un centro di gestione europeo che dovrà essere obbligatoriamente utilizzato per le notifiche delle miscele pericolose, dal 1° gennaio 2020, con un periodo transitorio, in funzione del destinatario della miscela (uso da parte dei consumatori, uso professionale, uso industriale), che si concluderà il 1° gennaio 2025.

EUROPA E FORMAZIONE SUPERIORE

GIUNIO LUZZATTO - già componente del Gruppo di lavoro "Bologna Experts" del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca



Un esame dell'impatto della realtà europea sulla Istruzione Superiore è interessante, oltre che per la rilevanza del tema in se stesso, perché l'organizzazione dei sistemi educativi non rientra nelle questioni sulle quali l'Unione ha competenze, essendo tuttora determinata dalle singole normative nazionali: l'esempio

mostra perciò quale ruolo può avere l'Europa quando si considerino settori non istituzionalmente ad essa attribuiti.

L'intervento più antico (inizio nel 1987), e più noto, è costituito dal programma **ERASMUS** (*European Region Action Scheme for the Mobility of University Students*): esso non ha rappresentato, e tuttora non rappresenta, solo l'opportunità -già utilizzata da milioni di studenti delle Università europee- di svolgere parte dei loro studi in un altro Paese, ma costituisce altresì un elemento decisivo per la creazione, nelle nuove generazioni, di una mentalità europea.

Dal 1989 è inoltre attivo il **Processo di Bologna**, teso a coordinare le Università europee in una **European Higher Education¹ Area (EHEA)**. Esso è nato, necessariamente su base intergovernativa (per il motivo sopra ricordato), attraverso una riunione -appuntamento a Bologna, *Alma Mater* universitaria- di Ministri dell'Istruzione di governi europei; i Paesi aderenti sono progressivamente saliti dagli iniziali 29 a 48, praticamente l'intero continente.

¹ Si parla di "Istruzione Superiore" e non di "Università" perché si vuole che le istituzioni formative considerate non siano solo quelle accademiche, vocate alla scienza "pura", ma anche quelle più direttamente professionalizzanti (riconoscibili anche perché nelle loro funzioni manca il conferimento dei dottorati); questo secondo canale di istruzione "terziaria", parallelo a quello universitario, ha in alcuni Paesi uno sviluppo notevole (in Germania hanno tuttora un grande rilievo le *Fachhochschulen*; in Gran Bretagna i *Polytechnics* sono stati invece incorporati, qualche tempo fa, nel sistema universitario).



Cimitero di imbarcazioni usate dai migranti per raggiungere l'Europa. © Unione Europea, 2017 – Foto di Marcello Paternostro

L'Unione ha offerto, oltre a idee, un decisivo supporto organizzativo, assicurando l'operatività della struttura permanente che ha guidato, e guida, il processo; si tratta del **Bologna Follow-Up Group (BFUG)**. Nel sito <https://www.ehea.info/> sono reperibili le informazioni dettagliate circa gli obiettivi specifici, che si sono andati precisando, ed ampliando, di anno in anno. Tra i più importanti: La comparabilità dei percorsi formativi previsti dai diversi sistemi nazionali: i due livelli *Bachelor* e *Master*, seguiti dal Dottorato di ricerca, hanno dato origine in Italia alla distinzione tra Laurea e Laurea Magistrale (detta in un primo tempo Laurea Specialistica). L'obbligo, per le istituzioni formative, di associare un documento, il **Diploma Supplement**, ai titoli di studio forniti; esso esplicita i principali contenuti del percorso compiuto e rappresenta perciò un fondamentale ele-

mento di trasparenza, atto a evitare che chi prende visione dei titoli stessi legga, per gli insegnamenti e le altre attività formative seguite, un mero elenco di etichette.

L'istituzione di un sistema di **Crediti Formativi**, che consente di individuare, per ognuno degli insegnamenti e delle altre attività (esercitazioni, *stages*, etc.), la misura dell'impegno richiesto allo studente.

L'attivazione di processi di **Assicurazione della Qualità**, governati dai singoli Paesi ma riconducibili a modelli coordinati in sede europea.

Il Processo di Bologna ha trovato il modo di evitare ciò che spesso limita il successo di iniziative che per ragioni istituzionali, o comunque per la loro natura, non possono prevedere imposizioni, e conseguentemente sanzioni per gli eventuali inadempienti. È stato stabilito infatti che, annualmente, apposite Conferenze dei Mi-

nistri responsabili dell'istruzione superiore facessero il punto sul grado di conseguimento, in ogni Paese, dei comuni obiettivi, e assumessero le decisioni atte a superare le difficoltà incontrate. Tali Conferenze hanno rappresentato anche l'occasione per approfondire il consenso su scelte qualificanti da porre alla base dell'Istruzione Superiore europea: tra queste, sono da segnalare le seguenti.

Le soluzioni che si adottano per il sistema di Istruzione Superiore non possono essere considerate solo nei loro aspetti "tecnici", ma rappresentano anche opzioni "sociali": incidono infatti su una pluralità di questioni, quali l'uguaglianza delle opportunità per i cittadini e l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro.

I destinatari del sistema formativo terziario non sono solo i "giovani" all'uscita dal sistema scolastico secondario, ma anche persone mature che hanno acquisito esperienze di lavoro e che solo in un secondo tempo desiderano, con un ritorno agli studi, acquisire un titolo di istruzione superiore (*Life-Long Learning, LLL*). Alle competenze acquisite "sul campo" vengono attribuiti **Crediti Formativi**, sicché queste contribuiscono a definire il percorso didattico.

Lo studente non deve essere più considerato il destinatario di decisioni assunte da altri, né un mero ascoltatore di chi trasmette la cultura; deve avere invece un ruolo da protagonista. Ciò vale, anzitutto, per la definizione del proprio percorso formativo (*student-centered curriculum*): ne deriva l'esigenza di flessibilità nei piani di studio, con la possibilità di opzioni; su questo obiettivo si è ancora lontani da un pieno successo, poiché le resistenze (in Italia e altrove) sono forti a causa di una tradizione accademica che aveva caratteristiche opposte (con alcune discipline ritenute "fondamentali", e con molti professori convinti della propria insostituibilità). Il protagonismo dello studente comporta anche modalità didattiche fortemente interattive: laboratori e gruppi di lavoro devono integrare, e in molti casi sostituire, la lezione *ex cathedra*.

Quanto più scelte quali quelle qui somma-

riamente ricordate rappresentano una variazione rispetto a linee d'azione dominanti in passato, tanto più - come è facile intendere - la possibilità di adottarle con successo viene rafforzata dal fatto che si tratti di soluzioni non costruite all'interno di un singolo Paese, ma collocate invece lungo una direttrice internazionale, concordata tra alcuni dei Paesi ritenuti più qualificati nella definizione di strategie innovative. Al conseguimento di risultati positivi contribuisce l'accresciuta mobilità dei professori nell'area europea, anch'essa posta come obiettivo del Processo di Bologna e favorita da interventi finanziari dell'Unione: le "buone pratiche" si diffondono anche attraverso le persone che trasportano le proprie esperienze.

Un ulteriore elemento positivo, nella gestione del Processo di Bologna, è stato rappresentato dalla presenza congiunta, negli organi ad esso preposti (a iniziare dal *BFUG*), di studiosi operanti nelle istituzioni formative e di esperti appartenenti alle strutture politico-amministrative: le diverse competenze di cui gli uni o gli altri erano portatori hanno determinato spesso, all'inizio, difficoltà di reciproca comprensione, ma nel séguito dei lavori sono state elemento importante per evitare gli opposti pericoli di burocratizzazione o di accademismo. Anche per ciò che riguarda la gestione delle singole realtà nazionali l'avvenuta immersione del personale amministrativo (sia ministeriale, sia dei singoli Atenei) in un contesto europeo ha favorito in molti casi (non in tutti, va ammesso!) una disponibilità a superare impostazioni formalistiche e più in generale atteggiamenti che, all'insegna del "si è sempre fatto così", costituiscono ostacoli all'innovazione.

Questa innovazione, nell'area educativa, è necessariamente lenta, poiché richiede ripensamenti culturali e non solo organizzativi. Lo stesso termine "Processo" dimostra che i promotori erano consapevoli dell'impossibilità di ottenere in breve tempo risultati definitivi: si tratta di un permanente *work in progress*.

PROCURA EUROPEA, C'È ANCORA MOLTA STRADA DA FARE

ANDREA VENEGONI - magistrato addetto al Massimario della Cassazione



Nel recente discorso “sullo Stato dell’Unione” del 13 settembre scorso, il Presidente della Commissione Europea, Juncker, parlando della lotta al terrorismo come di una logica priorità dei prossimi mesi, ha affermato:

“Ritengo quanto mai opportuno incaricare la nuova Procura europea di perseguire i reati di terrorismo transfrontaliero”.

Vi è, in tale frase, una menzione fondamentale perché, nei termini in cui è compiuta, certifica e sancisce la nascita della “nuova Procura europea”. Questo, alla lettura del testo del discorso, ha destato in me, se mi è consentita una breve annotazione personale, una certa emozione, avendo io avuto l’avventura profes-

sionale – durante il periodo di lavoro presso la Commissione Europea – di avere contribuito alla nascita del testo legislativo che prevede questa nuova figura, per avere letteralmente scritto le norme della proposta originaria della Commissione, a partire dall’art. 1.

Le parole del Presidente danno per acquisita la costituzione della Procura europea perché l’iter legislativo che la riguarda è, ormai, salvo sorprese dell’ultimo momento, giunto a conclusione dopo un percorso di oltre quattro anni dalla proposta della Commissione. Ad ottobre vi sarà il voto finale del Parlamento Europeo, e la nascita del nuovo organismo diventerà, dunque, realtà.

La Procura europea, prevista dall’art. 86 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione, sarà un vero e proprio ufficio giudiziario del pubblico ministero che, però, per la prima volta, avrà dimensione transnazionale, europea. Il suo compito sarà quello di condurre indagini penali.

Oggi lo stesso Presidente Juncker la ha accostata alle indagini sui reati di terrorismo internazionale, perché questa è l’emergenza dei tempi presenti. In realtà, la nuova Procura europea, come prevede il Trattato, verrà istituita, in primo luogo, per condurre indagini su altri tipi di reati, quelli che attengono ai c.d. interessi finanziari dell’Unione. L’estensione ad ulteriori crimini, tra cui il terrorismo, richiederà una apposita discussione.

In estrema sintesi e semplificando non poco a costo di qualche imprecisione, gli interessi finanziari europei attengono al bilancio dell'Unione Europea. Il bilancio è alimentato da alcune entrate; fin dagli anni '70, queste sono i dazi doganali e prelievi agricoli, nonché una quota dell'iva trasferita dal gettito nazionale, oltre ad un contributo versato dagli Stati in proporzione al PIL di ciascuno. Con tali entrate l'Unione è in grado di sostenere una serie di spese: molte di queste coincidono con il perseguimento di politiche dell'istituzione, connaturate alla stessa esistenza della stessa. Sono i famosi "fondi europei" per lo sviluppo, ma anche le spese per sostenere le politiche agricole, per la costruzione delle grandi infrastrutture, per le politiche del lavoro, per l'ambiente e così via.

Quando, però, a causa di condotte dell'uomo, l'Unione non percepisce le somme che dovrebbe, o le spese non raggiungono gli scopi cui sono destinate, si ha una lesione ai suoi interessi finanziari. Queste condotte possono avere rilievo sia sul piano puramente amministrativo, come mere irregolarità, che sul piano penale, integrando reati.

Sul piano amministrativo, l'Unione ha già da molti anni intrapreso numerose azioni per lottare contro queste condotte; addirittura, fin dal 1999 esiste un apposito ufficio investigativo per prevenirle e combatterle, l'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode, l'OLAF.

Sul piano penale, va rimarcato che, fino al Trattato di Lisbona del 2009, l'Unione non aveva una propria competenza legislativa, chiara, in materia penale. Il diritto penale, storicamente, è sempre stato uno degli ambiti di espressione della sovranità nazionale che gli Stati, in questo campo, non hanno mai inteso cedere pienamente.

Oggi, con il Trattato di Lisbona, questa competenza esiste, ed è ugualmente prevista, appunto, anche la possibilità di costituzione di un ufficio investigativo di procura, principalmente per indagare in un settore che rappresenta un interesse comune, dell'Unione e di tutti gli Stati.

L'ideale che sta a monte della iniziativa legislativa in questione è, quindi, certamente condivisibile. Qualche problema inizia, però, a sorgere se si guarda al modo in cui lo stesso è stato realizzato.

Il nuovo ufficio, infatti, dovrebbe avere almeno due caratteristiche: 1) essere efficace; 2) se vuole dirsi veramente europeo, avere la possibilità di condurre le proprie indagini in tutto il territorio dell'Unione superando le barriere territoriali tra Stati.

Sul primo aspetto incide, ovviamente, molto la organizzazione dell'ufficio. La proposta della Commissione del 2013, in tale prospettiva, aveva previsto un ufficio snello, articolato in un ufficio centrale leggero ed una rete di procuratori a livello nazionale, appartenenti, però, al nuovo ufficio, con una catena decisionale molto semplice. Condurre indagini penali è attività molto operativa, che richiede, a volte, decisioni da prendere in breve tempo. In sede di negoziati per l'approvazione finale del testo, nei quali è pienamente coinvolto il Consiglio dell'UE, cioè l'istituzione che rappresenta gli Stati, la struttura dell'ufficio è, invece, stata stravolta: si è voluto creare a livello centrale un "collegio" con un rappresentante per ogni Stato. Non solo; per le decisioni operative sui casi si è deciso di suddividere i rappresentanti centrali in "sezioni" o "camere", ciascuna composta di tre membri, addette ad esaminare le richieste provenienti dai procuratori operanti a livello decentrato ed a prendere le decisioni fondamentali dell'indagine, come il rinvio a giudizio o l'archiviazione. La decisione sarà presa a maggioranza semplice, modalità che sembra più adatta a quella di un organo giudicante che requirente. Si tratta, a mio modesto avviso, di una struttura centrale certamente più complessa e, forse burocratica, di quella prevista nella proposta originaria del 2013, il cui funzionamento sarà comunque più chiaro all'atto della applicazione pratica.

Sul secondo aspetto, è importante evitare la frammentazione delle indagini transfrontaliere



Tipiche barche "Luzzu" in un piccolo porto di pesca (Malta). © Unione Europea, 2016 – Foto di Matthew Mirabelli

che è esistita fino ad oggi all'interno dell'Unione, quando per compiere atti di indagine penale in un altro Stato era necessario chiedere assistenza alle autorità dello Stato dove l'atto doveva essere compiuto. Per le indagini penali e la prova penale, in altri termini, fino ad oggi non è valso il principio di libera circolazione all'interno della UE, ma ogni Stato era un'isola a se stante.

Il regolamento sulla nuova Procura europea cerca di fare fronte a questo stato di cose, assicurando una maggiore facilità di acquisizione della prova introducendo il principio innovativo per cui i procuratori della Procura europea, anche se operano in Stati diversi, ai fini delle indagini sono magistrati dello stesso ufficio. Avranno quindi più facilità nello scambio di informazioni e nella acquisizione di prove, superandosi le barriere nazionali.

Tuttavia, mentre la proposta della Commissione conteneva una norma di importanza capitale, anche dal punto di vista simbolico, laddove affermava che, "ai fini delle indagini della

Procura europea, il territorio dell'Unione si considera un'unica area legale", nella versione finale tale norma non compare.

Pur prevedendosi quindi un sistema di acquisizione e circolazione della prova più integrato di quello esistente fino ad oggi, tuttavia non si è realizzata la piena attuazione di uno spazio autenticamente comune di indagine, anche per la mancanza di regole processuali comuni. Questo darà probabilmente adito, nella attuazione pratica, a qualche problema di ammissibilità della prova quando il processo si svolgerà in uno Stato diverso da quello in cui la prova è stata acquisita.

Rimane, tuttavia, a volere vedere gli aspetti positivi della vicenda, il fatto incontestabile della nascita del nuovo ufficio, che rappresenta comunque un enorme passo avanti sulla strada della creazione di quella "area comune di giustizia" che è uno dei capisaldi dell'Europa di domani; un'Europa più sicura, senza dimenticare il rispetto dei diritti fondamentali.

LOTTA ALLA CRIMINALITÀ E AL TERRORISMO

Gli strumenti della cooperazione tra polizie europee

GENERALE DI BRIGATA CC PAOLO D'AMBOLA - direttore del Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia (SCIP)



Criminali, terroristi, persone pericolose che si spostano da un Paese all'altro potendo contare sul fatto che in un Paese diverso nessuno sarà in grado di capire chi ha di fronte semplicemente perché, anche se controllati dagli operatori di polizia di quel Paese, non risulteranno né precedenti penali né provvedimenti a loro carico da eseguire. Eppure un modo per azzerare questo enorme vantaggio della criminalità c'è: mettere a fattor comune le banche dati delle forze di polizia mondiali, dell'Interpol e dell'Europol e renderle disponibili agli operatori che effettuano controlli

su strada a mezzi e persone in ogni parte del globo. Si può fare anche di più. L'operatore di polizia che ha controllato il criminale, il terrorista o comunque il soggetto ritenuto pericoloso, si deve poter interfacciare con qualcuno in grado di fornire notizie ulteriori oltre a quelle sintetiche già apprese in esito del controllo. Per rispondere a tutte queste esigenze scende in campo il Servizio per la cooperazione internazionale di Polizia (SCIP). Per garantire maggior sicurezza è stata costituita la Sala operativa internazionale (SOI) di Roma, attiva h 24 presso lo SCIP, così da garantire un tempestivo scambio informativo globale. L'informazione deve possedere due caratteristiche: essere qualificata ed essere veloce. Scambiare un'informazione non qualificata o scambiarne una solo dopo giorni dalla sua conoscenza è inutile e inefficace. Si punta quindi su una informazione che sia oggettivamente riscontrabile e trasmessa immediatamente a coloro che devono garantire i servizi investigativi o di ordine pubblico. Tutto questo per realizzare una collaborazione "in diretta" non solo tra gli attori internazionali ma anche tra questi e gli operatori di polizia sul territorio. Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza ne ha infatti abilitati 140mila a consultare direttamente le banche dati internazionali così che possano conoscere già in

strada l'esito del controllo. Un nominativo, la targa di un veicolo, il numero di un documento e molto altro: tutto questo potrà essere controllato nel sistema SIS II per quanto riguarda dati relativi ai Paesi dell'UE e nelle banche dati Interpol per i dati internazionali riguardanti tutto il pianeta. Il principale obiettivo è quello di rendere le banche dati nazionali, europee e internazionali interoperabili. Si utilizza per raggiungere questo obiettivo, il sistema "Arianna", un programma della Direzione centrale della polizia criminale che elabora e incrocia tra loro i dati contenuti nelle diverse banche dati. Limitarsi a una singola interrogazione potrebbe infatti rivelarsi poco fruttuoso. L'operatore della sala operativa internazionale è di fondamentale importanza in questa attività. I controlli sulle banche dati oggi avvengono anche "in automatico", senza cioè che l'operatore inserisca i dati oggetto dell'interrogazione. È quanto già avviene per le liste dei passeggeri di navi e aerei, i cui nominativi vengono controllati automaticamente già prima che questi mettano piede sul suolo nazionale. In caso di esito positivo, cioè se la persona risulta destinataria di un provvedimento da adottare, gli operatori della polizia di frontiera lavoreranno poi in stretto raccordo con quelli della sala operativa internazionale. Ma la vera novità è rappresentata dai controlli sugli "alloggiati", ovvero coloro che dimorano in strutture ricettive. È stato realizzato infatti un sistema di controlli che, sperimentato su due città campione, Lecce e Venezia, è operativo oggi sull'intero territorio nazionale ed ha permesso di passare dal controllo "manuale" di 3mila nominativi al giorno a quello automatico di 20 milioni al mese. Oggi lo SCIP è punto di contatto nazionale per le attività connesse alle Decisioni di Prüm (decisioni 2008/615/GAI e 2008/616/GAI del Consiglio) sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata.

Lo scambio delle informazioni, sulla base del

principio di disponibilità, si articola in due fasi: dapprima è lanciata una ricerca per accertare se nelle banche dati nazionali degli altri Stati membri è registrato il campione in questione (procedura hit/no hit). Il raffronto automatico avviene senza scambio di dati personali; in caso di riscontro positivo (hit) può essere richiesto lo scambio di dati personali attraverso i canali ufficiali o di assistenza giudiziaria abituali. La cooperazione Prüm prevede anche misure volte a intensificare la cooperazione transfrontaliera di polizia riguardanti lo scambio di dati sulle targhe e i detentori di veicoli.

Attraverso lo SCIP viene altresì "veicolato" lo scambio informativo relativo al VIS (Visa Information System) che consente l'acquisizione in tempo reale dei dati relativi al rilascio di visti a favore dei cittadini extracomunitari, nonché quello relativo alla cosiddetta "A.R.O. - Asset Recovery Office -" (Decisione 2007/845/GAI del Consiglio, del 6 dicembre 2007) concernente la cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni nel settore del reperimento e dell'identificazione dei proventi di reato o altri beni connessi.

Nel Servizio per la cooperazione internazionale di Polizia è altresì organizzata la Task Force "Interpol Match Fixing". Dato il carattere sempre più transnazionale delle competizioni sportive e la facilità delle transazioni attuabili nel *betting*, il contrasto al fenomeno corruttivo ed alle organizzazioni criminali inseritesi nel calcio diventa uno degli obiettivi principali di tutte le agenzie di intelligence e delle forze di Polizia in generale, pertanto la *best practice* attuata in Italia, tra lo SCIP, in qualità di coordinatore degli investigatori delle forze di polizia, FIGC, leghe calcio, società sportive e società di servizi *betting*, ovvero la joint venture pubblico/privato, può divenire, anche in Europa, un modello di contrasto efficace per la lotta al *match fixing*.

Il Servizio si avvale inoltre del SIS II, entrato in funzione nel 2013, la banca dati europea di seconda generazione che ha sostituito il

SIS (Schengen Information System), creato a norma della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e finalizzato a gestire lo scambio di informazioni tra i 29 Paesi aderenti¹. Il passaggio al SIS II ha introdotto alcune nuove funzionalità, finalizzate a rendere più efficaci i controlli di polizia – quali la possibilità dell'inserimento di foto, impronte e documenti del soggetto da ricercare – nonché la possibilità di creare dei collegamenti tra le segnalazioni. Le segnalazioni previste dal SIS II relative alle persone contengono i dati personali, inclusi i dati biometrici qualora disponibili, atti a consentire il rintraccio di un soggetto in area Schengen che lo Stato inseritore intende ricercare poiché: 1. destinatario di un mandato d'arresto europeo; 2. scomparso (sia esso minore o adulto); 3. parte di un procedimento giudiziario; 4. sottoposto a controlli di polizia, discreti o specifici; 5. inammissibile in area Schengen; ulteriori segnalazioni riguardano gli oggetti². Qualsiasi ulteriore informazione non presente nel SIS II e necessaria per il rintraccio delle persone o degli oggetti segnalati viene scambiata attraverso gli uffici S. I. Re. N. E. (Supplementary Information Requested at National Entries) nazionali, attraverso una rete a

ciò dedicata. La duttilità del sistema e la sua essenziale caratteristica di essere un database "operativo", poiché interrogato in ambito Schengen da tutte le forze di polizia all'atto di controlli del territorio e/o di frontiera, ne hanno permesso un utilizzo anche come strumento di contrasto alle gravi forme di criminalità nonché al terrorismo internazionale, essendo possibile il monitoraggio degli spostamenti oltre che l'acquisizione, discreta, di una serie di informazioni ritenute rilevanti dalle Agenzie di sicurezza. Attualmente i dati inseriti nel SIS II dai 29 Paesi sono oltre 71 milioni. Di questi circa il 30% è inserito dall'Italia.

Su iniziativa della Commissione europea, come previsto dal quadro normativo di riferimento, è in corso lo sviluppo del sistema SIS-AFIS che permetterà agli Stati membri di effettuare le ricerche nel SIS II utilizzando le impronte digitali del soggetto sottoposto ai controlli di polizia e/o di frontiera. L'avvio della funzionalità di ricerca tramite impronte entrerà in funzione dal mese di gennaio del prossimo anno per le 6 nazioni che hanno aderito alla fase pilota, mentre, per tutti i rimanenti Stati (Italia compresa), il termine è previsto per il mese di dicembre 2018.

¹ I paesi Schengen che utilizzano oggi la banca dati SIS II sono: Austria, Belgio, Bulgaria, Danimarca, Germania, Repubblica Ceca, Estonia, Grecia, Italia, Spagna, Francia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Finlandia, Svezia, Svizzera, Liechtenstein, Islanda, Norvegia e Croazia (si è aggiunta nel 2017). Pur aderendo a Schengen, non sono operativi in SIS II Cipro e Regno Unito.

² Le segnalazioni del SIS II relative agli oggetti contengono dati che permettono di individuare le seguenti specifiche categorie, al fine del loro sequestro: 1. veicoli a motore con cilindrata maggiore di 50 cc, natanti ed aerei; 2. rimorchi, roulotte, motori fuoribordo e container, apparecchiature industriali; 3. armi da fuoco; 4. documenti d'identità in bianco e compilati (carte d'identità, patenti di guida, passaporti, titoli di soggiorno, documenti di viaggio) rubati, sottratti o smarriti o invalidati dall'autorità emittente; 5. certificati d'immatricolazione, rubati, sottratti o smarriti; 6. banconote in corso di validità; 7. mezzi di pagamento (assegni, carte di credito, titoli e azioni, obbligazioni).

COSÌ LA SCUOLA PUÒ CREARE "NATIVI EUROPEI"

Intervista a GIOVANNI VALLEBONA - dirigente scolastico dell'IIS Montale-Nuovo IPC di Genova



Preside Vallebona, la scuola che dirige è particolarmente attiva sui temi dell'Europa. Quali sono le principali realizzazioni degli anni più recenti?

Il Montale, con una storia di massiccia sperimentazione avviata fin dagli inizi degli anni ottanta, non poteva certo rimanere indifferente alle trasformazioni geopolitiche e culturali messe in atto dal vecchio continente. Come non fare propri i progetti e le azioni lanciate dall'Europa?

Nello scorso mese di marzo, in Campidoglio, un gruppo di allievi si sono resi protagonisti di un pezzo di storia: sessant'anni fa, a Roma,

sono state gettate le basi dell'Europa così come la conosciamo oggi dando vita al più lungo periodo di pace della storia europea. 25 allievi del mio istituto hanno visto il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker e i leader di 27 paesi europei, nella stessa sala di un tempo e con la stessa penna usata 60 anni fa, rinnovare il sogno condiviso di un'Europa di tutti e per tutti.

Euroscuola, in collaborazione con il Parlamento europeo, ha cofinanziato, nella primavera 2017, un viaggio a Strasburgo di un gruppo di nostri alunni che ha partecipato ad una simulazione di seduta del PE con delegazioni provenienti da 25 Paesi membri. La visita era stata preceduta dal progetto di *Hopeurope 1 e 2* di sensibilizzazione all'UE, svolto in collaborazione con il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Genova.

Lo scorso anno, alcune classi hanno lavorato sui temi dell'immigrazione e il ruolo dell'UE nel progetto *Io accolgo, e tu?* del Centro in Europa e del Centro Europe Direct di Genova. I lavori degli studenti sono stati presentati al pubblico nel corso di una manifestazione nel Salone di Rappresentanza del Comune.

Accanto a queste iniziative, l'Istituto Montale è partner di vari progetti Erasmus+: il progetto di mobilità *Running Towards The Job Rty* coordinato dall'Olanda e con Spagna e Italia quali partner esteri; il progetto *Innovation, Research and Science at school*, un partenariato tra Svezia,

Olanda, Italia coordinato dalla Spagna; il progetto *Robotic over Internet protocol*, questa volta con la Turchia in qualità di coordinatore e Portogallo, Polonia e Italia (Montale e Scuola di Robotica) quali partner.

Perché tanta attenzione ai temi europei nel suo istituto?

Nel 2009 scrivevo un articolo sulla cittadinanza europea interculturale¹, le scuole si affacciavano a quell'educazione aperta che diventava valore aggiunto per la formazione di un individuo più completo alla scoperta di se stesso e dell'altro. Il tempo trascorso ha dato forma a un'Europa che a volte vediamo "arrancare" in drammi, disuguaglianze, sofferenze, rischi e momenti di sconforto che coinvolgono tutti i paesi compresa l'Italia. Molto però, sono convinto, sia stato fatto in questi anni; chi come me opera quotidianamente con i giovani non può non notare che questo tempo trascorso ha trasformato i nostri ragazzi; mutuando un termine dal mondo digitale potremmo dire che tra poco parleremo di nativi europei, uomini e donne che vivranno senza confini mentali, che daranno vita ad una realtà fondata sulla speranza, fatta di lavoro, convivenza e fratellanza. Se proviamo a paragonare la scuola a un fiume scopriamo come la navigazione sia un'esperienza di viaggio che porta a una conoscenza dove le emozioni passano attraverso piene, secche, periodi di spaesamento, giungendo a momenti di incontro e condivisione o cambiamento del proprio punto di vista, in un'ottica di reciprocità con l'altro.

Come affrontare allora questo fiume in piena? Progettando, facendo vivere sul campo esperienze significative. All'interno del mio istituto, in ottemperanza alla piena attuazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e in conformità con il Piano Triennale dell'Offerta

Formativa che si prefigge di affermare il ruolo centrale della scuola nella società della conoscenza e innalzare i livelli di istruzione e le competenze, vengono messi in atto scambi, stage linguistici e lavorativi che sono parte integrante delle programmazioni dipartimentali; a dire il vero, sono spesso le programmazioni che affondano le radici proprio in queste attività trasversali.

L'Istituto si inserisce, assieme a molte scuole europee, nell'area di innovazione e di ricerca, con obiettivi specifici in relazione ai singoli paesi partner e sull'Unione europea. In particolare, si vuole sviluppare la conoscenza e la comprensione delle diversità culturali e linguistiche e del loro valore; aiutare i giovani ad acquisire le competenze di base per la vita lavorativa e per lo sviluppo personale, in termini di cittadinanza europea attiva.

Le pare sufficiente l'attenzione che il MIUR riserva allo sviluppo della cittadinanza europea?

L'educazione alla cittadinanza europea è stato l'obiettivo di una serie di iniziative promosse dal MIUR per sostenere la formazione e gli apprendimenti riguardo ad uno dei temi centrali e di maggiore attualità e valore educativo dell'insegnamento di "Cittadinanza e Costituzione". È stato previsto l'avvio di iniziative di formazione per i docenti italiani sul tema della cittadinanza europea. L'obiettivo è stato quello di fornire agli insegnanti conoscenze e strumenti per sviluppare la dimensione dell'educazione civica europea nell'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione. L'INDIRE ogni anno fa incontri tra docenti e dirigenti scolastici per "insegnare" come predisporre un progetto europeo. Iniziative lodevoli che, se da un lato rendono più consapevoli i docenti di un percorso in atto, restano sempre troppo teoriche e non operative e non formano comunque

¹ G. Vallebona, *Cittadinanza europea interculturale*, Rivista In Europa, Anno XVIII, numero 2/2009

esperti di progettazione. Farsi approvare un "Erasmus", affrontarlo e portarlo a conclusione con successo è attività complessa che richiede competenze specifiche senza le quali il rischio è quello di vedere bocciata la propria candidatura con conseguente demotivazione a proseguire nell'esperienza, rallentando così il processo di europeizzazione in atto.

Come potrebbe essere incrementata l'attenzione nelle scuole sul tema Europa?

Leader lungimiranti hanno ispirato la creazione dell'Unione europea in cui viviamo oggi; senza il loro impegno e la loro motivazione non vivremmo nel clima di pace e stabilità che oggi diamo per scontato. Oggi ciascuno di noi può diventare protagonista di questo epocale evento che è la costruzione di un mondo allargato; noi personaggi di scuola siamo interlocutori privilegiati di eventi in divenire. Per diventare cittadini responsabili e attivi è necessario che i ragazzi possano avvicinarsi all'Unione europea scoprendola attraverso i loro occhi, partendo da contenuti e strumenti multimediali facilmente comprensibili, in linea con le loro specifiche esigenze, occorre che i PTOF degli istituti siano coerenti con l'idea di un'Europa viva e possibile; le scuole devono poter attingere a fondi ministeriali che consentano loro di far vivere le esperienze sul campo, in una progettualità snella ed efficace, devono poter consentire ai docenti, in prima linea in una sfida che spesso faticano a portare avanti, ed è a loro che si deve rivolgere l'attenzione degli organismi preposti con un'incentivazione ad un aggiornamento di qualità, offrendo l'opportunità di formarsi e vivere a loro volta contesti multiculturali di qualità, per applicare nelle nostre classi una didattica integrata, laboratoriale, dove le conoscenze disciplinari e l'uso almeno dell'inglese siano le prerogative di base, in un confronto con realtà diversificate. Inserire tutto ciò nell'odierna scuola che soffre di vecchi difetti e nuove esigenze è la sfida che ci si



deve porre per i prossimi anni per portare l'Europa da idea a concretezza, implementando e facendo conoscere le eccellenze nel settore.

L'USR Liguria si è reso parte attiva di questo processo con due progetti Erasmus+ che hanno visto protagonisti i docenti: B.L.U.E. BUILDING LOGISTIC edUcation in Europe (partner Finlandia, Germania, Francia, Regione Liguria, ARSEL e DIRBEC) e D.E.L.T.A., per animatori digitali (partner Francia, Germania, Grecia, Romania, Malta).

I BALCANI E LE SFIDE DELL'ALLARGAMENTO

SIMONE GUERRINI - consigliere politico già per missioni OSCE e UE



Nel corso dell'ultimo anno i paesi dell'allargamento UE nei Balcani hanno attraversato un periodo denso di sfide politiche e consultazioni elettorali. In alcuni casi, le elezioni hanno riconfermato le forze politiche al governo, com'è accaduto in Serbia, Albania ed in Montenegro, mentre solo nell'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia abbiamo assistito ad un radicale cambio di leadership. Pur trovandosi in fasi pre e post-elettorali, il tema dell'integrazione europea è rimasto centrale nel dibattito politico in questi paesi, dove la prospettiva dell'allargamento continua a essere la principale forza trainante per riformare una *governance* spesso carente. E di allarga-

mento nei Balcani (ri)parla finalmente anche l'Unione Europea, dopo un periodo in cui l'attenzione per questa regione è stata incentrata sulla crisi migratoria lungo la "rotta balcanica". È di questi giorni la dichiarazione dell'Alto Rappresentante Federica Mogherini, che ribadisce la concreta prospettiva d'integrazione nell'UE per tutti gli stati balcanici, con l'impegno di raggiungere risultati tangibili prima della fine del mandato dell'attuale Commissione Europea. Un cambio di passo rispetto alle iniziali priorità politiche di Jean-Claude Juncker, che indicò la prospettiva europea dei Balcani come una priorità secondaria rispetto al superamento della *enlargement fatigue*, chiudendo la porta a potenziali nuovi Stati membri per cinque anni. Se da un lato questa policy riconobbe all'epoca come tutti i paesi candidati – salvo l'Islanda – non fossero realisticamente pronti all'accessione nel corso dei successivi cinque anni, dall'altro questa chiusura rese meno efficace la spinta riformista dell'Unione. Molti leader balcanici valutarono attentamente la convenienza di intraprendere i difficili processi di riforma chiesti dall'Unione Europea, che comportano talvolta un notevole costo politico per le élite locali, a fronte della matematica certezza di non avere riconoscimenti tangibili da parte dell'Unione nell'arco di una legislatura. Appare quindi determinante l'impegno e l'eccellente lavoro dell'asse Mogherini-Hahn (il

Commissario europeo all'Allargamento), forti anche del nuovo impulso dato dal processo di Berlino e del coordinamento con gli Stati Uniti, per superare quella che è di fatto una situazione di enclave all'interno del territorio dell'Unione.

Tre esempi di differenti dinamiche politiche

Guardando agli sviluppi politici dell'ultimo anno nei Balcani, possiamo osservare almeno tre differenti dinamiche: leadership che si rafforzano, tradizionali partiti di governo che perdono consenso e cambi di governo. In Serbia si è ulteriormente consolidata la posizione del neo-presidente ed ex primo ministro Aleksandar Vucic, eletto al primo turno con il 55% e con quasi 39 punti di distacco rispetto al secondo classificato. A fronte di una ferrea leadership presidenziale, la nomina da parte di Vucic dell'indipendente Ana Brnabic, prima donna e prima persona dichiaratamente omosessuale ad assumere l'incarico di primo ministro in Serbia, è stata vista da molti analisti come una mossa principalmente cosmetica. Nonostante sia il primo ministro, e non il presidente, il capo dell'esecutivo nell'architettura istituzionale serba, pochi hanno dubbi su chi realmente governi il paese. Molti osservatori criticano Vucic, accusandolo di accentrare il potere ed indebolire le istituzioni del paese. D'altro canto, egli ha indubbiamente intrapreso alcune difficili riforme e aperto i negoziati su cruciali capitoli dell'*acquis*, sostenendo inoltre il complesso dialogo con il Kosovo. Complice una congiuntura economica favorevole, che rende la Serbia forse l'unica economia tra i paesi dell'allargamento dei Balcani con una prospettiva concreta di competere nell'economia comunitaria, il Commissario Hahn ha indicato recentemente il 2025 come una possibile data di adesione.

Le elezioni in Kosovo nel giugno di quest'anno hanno segnato il ritorno al governo di una coalizione formata principalmente da ex-esponenti dell'UCK facenti capo al nuovo presidente Ha-

shim Thaci. Il partito di Thaci, dopo un pesante ridimensionamento elettorale, ha raggiunto un accordo per un governo guidato da Ramush Haradinaj, già primo ministro e già assolto da accuse di crimini di guerra. Il nuovo esecutivo dispone però di una maggioranza risicata, ottenuta grazie al determinante sostegno del principale partito dei serbi in Kosovo, che ha in Belgrado il suo riferimento. Nei prossimi mesi, il governo intende ratificare l'accordo frontaliero con il Montenegro – un passo apparentemente tecnico ma diventato precondizione per il raggiungimento dell'ambita liberalizzazione dei visti. I kosovari, lo ricordiamo, sono gli unici nei Balcani a necessitare di un visto turistico per l'UE. Nel medio periodo il paese dovrà guardare a riformare in particolar modo economia e giustizia. L'UE continua ad accompagnare il paese con un sostegno sia tecnico, finanziario, che politico: tuttavia, permane una certa ambivalenza, laddove cinque paesi membri non riconoscono il Kosovo come Stato. Inoltre, sul governo ex-UCK pende la spada di Damocle della nuova Corte Speciale, istituita dall'UE per far luce su possibili crimini di guerra e contro l'umanità avvenuti tra il 1998 e il 2000.

Nell'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia le elezioni del dicembre 2016 e la mediazione di Stati Uniti e UE hanno posto le basi per la fine di una crisi politica durata due anni, terminata con un cambio di governo. La crisi iniziò con la pubblicazione di scottanti intercettazioni telefoniche di esponenti del precedente partito di governo, seguita da importanti dimostrazioni in piazza - la cosiddetta "rivoluzione colorata" - e dalla costituzione di una Procura Speciale per indagare sui fatti emersi dalle intercettazioni. Il nuovo governo guidato dal socialdemocratico Zoran Zaev deve ora affrontare un ambizioso programma di riforme stilato in accordo con l'UE e dare prova di reale rinnovamento, pur avendo solo una strettissima maggioranza e dovendo operare in un contesto difficile. L'attacco al Parlamento nell'aprile di quest'anno, dove molti avversari politici dell'ex primo ministro Nikola Gruevski, tra cui lo



Il traghetto "Kihnu Virve" ormeggiato nel porto di Kihnu (Estonia). © Unione Europea, 2017 – Foto di Raigo Pajula

stesso Zaev, vennero feriti da una folla organizzata, rivela la persistente fragilità del paese. Il governo deve inoltre lavorare per ricucire essenziali relazioni bilaterali: un primo successo diplomatico è stato l'accordo di amicizia con la Bulgaria, mentre ulteriori sforzi saranno necessari per trovare una soluzione alla disputa sul nome con la Grecia.

Le sfide future

Guardando al futuro, la concretezza della prospettiva di adesione all'Unione Europea rimarrà determinante per accompagnare i paesi balcanici dell'allargamento nelle riforme strutturali, e talvolta persino costituzionali, necessarie per affrontare le sfide future. In primo luogo, rafforzare lo Stato di diritto e contrastare quella criminalità organizzata che trova nei Balcani una sicura base operativa. Il fenomeno della radicalizzazione è un altro tema complesso, che può essere affrontato solo lavorando insieme alle comunità locali e ai partner internazionali. L'attenzione alla sicurezza, la cooperazione in materia di antiterrorismo e lo sviluppo economico delle comunità più vulnerabili a questo

fenomeno sono cruciali, eppure non sufficienti, per una regione che conta il maggior numero di *foreign fighters* per capita in Europa. Un elemento determinante, e purtroppo spesso sottovalutato, è fornire una prospettiva di vita, un sogno ed un'identità alle giovani generazioni, per aiutarle a resistere alle chimere delle guerre di religione. Il rapporto con la Turchia, oramai quasi al di fuori del percorso di adesione all'UE e principale potenza regionale a sud dei Balcani, è un'ulteriore tematica. La leadership di Erdogan rappresenta di fatto un modello alternativo all'integrazione europea al quale alcuni politici nei Balcani già guardano con favore, complice anche una certa ambivalenza europea che vede nell' "uomo forte" un male necessario tutto sommato tollerabile se capace di raggiungere risultati. Infine, la sfida principale è a mio avviso per i leader europei: saper cogliere l'opportunità data dall'entusiasmo che ancora i popoli dei paesi dell'allargamento hanno per l'UE. In un momento storico di euroscetticismi e di Brexit, è importante accogliere con dolcezza le genti che ancora bussano alla porta dell'Unione.



Centro d'informazione
cofinanziato dalla UE



FUTURO DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA E RUOLO DELL'ITALIA



Carlotta Gualco, Enrico Morando, Antonia Carparelli e Francesco Munari

Il 25 settembre 2017 la lezione inaugurale del Corso di diritto dell'Unione europea condotto dal prof. Francesco Munari al Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Genova è coinciso con il primo appuntamento di una serie di incontri che il Centro in Europa, l'Ateneo e il Centro Europe Direct dedicano ai cantieri di riforma dell'Unione europea, prendendo spunto dal Libro Bianco sul futuro dell'Europa e dai successivi documenti di riflessione.

In questa occasione il tema è stato il futuro dell'Unione economica e monetaria e il ruolo dell'Italia. Riportiamo una sintesi dell'intervento di Antonia Carparelli, consigliere eco-

nomico alla Rappresentanza in Italia della Commissione europea e del viceministro per l'Economia e le Finanze Enrico Morando.

Antonia Carparelli

Con il mio intervento cercherò di spiegare quali sono le grandi questioni che ci troviamo ad affrontare dopo una crisi lunghissima che è addirittura giunta a mettere in discussione la nostra moneta comune. Il presidente della Commissione Juncker, nel suo discorso sullo stato dell'Unione dello scorso 13 settembre, ha detto che ora l'Europa ha "il vento nelle vele", anche se rimangono molti problemi. Ci auguriamo di poter utilizzare questo vento favorevole.

La crisi ci ha lasciato alcuni insegnamenti. Prima di tutto, che l'euro non è soltanto una moneta ma ha pure un valore simbolico da difendere. È il risultato di un processo di sessant'anni di costruzione europea, la scommessa di alcuni padri fondatori dell'Europa che, attraverso il mercato e l'economia, si potesse poi giungere all'unione politica. La moneta quindi è un fatto politico, e non solo un elemento economico. Il sostegno dei cittadini europei nei confronti dell'euro è rimasto in media relativamente alto, con differenze tra Paese e Paese, ed è oggi in forte ripresa.

Non riuscire a difendere l'euro significherebbe entrare in un processo di disfacimento della costruzione europea.

Secondo insegnamento, l'unione economica e monetaria, così com'è oggi, non va bene. Non è sostenibile nel lungo periodo. Non possiamo rischiare di trovarci nella stessa situazione di incertezza dei giorni più bui della crisi. Occorre quindi affrontare una serie di problemi assai evidenti. Le economie dei Paesi membri non stanno convergendo; si sono ampliati, soprattutto in alcuni Paesi, i livelli di diseguaglianza e povertà. Il sistema finanziario della UE mostra delle aree di vulnerabilità (il debito pubblico dell'Italia è una di queste): è per questo che, nonostante la crisi finanziaria fosse originata dagli Stati Uniti, l'Unione europea ha riportato danni enormi. Non disponiamo tuttora di strumenti collettivi che possano stabilizzare l'economia, e quelli nazionali non sono più sufficienti. Vi è poi un problema di complessità e non adeguata democrazia della governance della UEM.

Per dare alla UEM una migliore stabilità occorre concentrarsi principalmente su tre aree: la prima è quella del credito. La crisi ha provocato una segmentazione del mercato bancario che non si è ancora del tutto ricucita. La risposta della UE, e cioè la creazione dell'unione bancaria, non si è conclusa e anzi richiede un'accelerazione.

Il presidente Juncker ha lanciato il Piano di investimenti per l'Europa, uno strumento utile ma insufficiente a far fronte ad eventuali future congiunzioni economiche critiche. Occorre quindi dotare l'Unione di strumenti di politica di bilancio che possano accompagnare la politica monetaria, sulle cui spalle è

rimasta in questi anni la responsabilità di una politica anticiclica degna di questo nome.

Sono poi necessari meccanismi di stabilizzazione di lungo periodo, strumenti cioè di aggiustamento che in parte l'UE ha già messo in campo ma che vanno rafforzati.

Se questa è la situazione, sono diverse tra i Paesi le proposte e le opzioni in gioco per rafforzare la governance dell'Unione. Lo sforzo della Commissione è proprio quello di trovare tra questi punti di vista economici ed istituzionali un compromesso, che è poi la base sulla quale poggia il processo di integrazione europea.

Sul piano economico, alcuni Paesi come la Grecia, l'Italia, il Portogallo, insistono sulla necessità di accrescere la solidarietà, mentre per altri – del Nord ma non solo – ci vuole più disciplina. Alcuni sostengono che occorra rilanciare la crescita con politiche di tipo keynesiano; per altri occorrono invece riforme a lungo termine. Alcuni invocano più flessibilità e discrezionalità politica, per altri il rispetto delle regole è il fondamento dell'Unione. Per alcuni si deve procedere tutti assieme nel quadro dell'UE, per l'altri l'aggiustamento va compiuto soltanto dai Paesi che hanno dei problemi; altri ancora chiedono che la Germania metta in atto politiche più espansive. Un dibattito analogo riguarda l'assetto istituzionale. Per alcuni si deve salvaguardare la sovranità nazionale, per altri occorre compiere un salto verso un'unione politica. Per alcuni occorre fare il massimo all'interno della legislazione esistente, per altri occorre modificare i Trattati. Per alcuni bisogna ricondurre tutto nell'ambito del metodo comunitario, in base al quale il potere decisionale spetta a Commissione, Parlamento europeo e Consiglio. Per altri, la salvaguardia delle democrazie nazionali va preservata con l'adozione di un metodo di decisione intergovernativo. Per alcuni gli avanzamenti vanno realizzati nella zona euro, per altri dall'insieme di tutti i Paesi.

La Commissione europea ha proposto, prima di tutto, di mettersi d'accordo sui principi. In primo luogo, tutti concordano che tra le priorità dell'Europa ci sia il rilancio dell'occupazione e della crescita, una maggiore equità e la convergenza

economica tra i Paesi membri. In secondo luogo, responsabilità e solidarietà devono andare di pari passo ed essere condivise, tanto a livello individuale quanto collettivo. Prima di condividere un sistema collettivo, occorre che ognuno riduca i rischi del proprio; è la problematica centrale, ad esempio, dell'unione bancaria.

Una delle affermazioni più coraggiose del presidente Juncker nel suo già citato discorso è stata che l'euro debba essere la moneta di tutta l'Unione. L'uscita dalla UE della Gran Bretagna rende più realistica questa prospettiva.

La Commissione propone di procedere speditamente su tre livelli.

Unione finanziaria - cioè unione bancaria e unione del mercato dei capitali -: nel breve termine la Commissione propone agli Stati un impegno forte nell'affrontare problematiche di rischio al proprio interno, come la debolezza del sistema bancario, in modo da completare l'unione bancaria con un sistema europeo di assicurazione dei depositi (regole e vigilanza comuni sono già state realizzate, procedure comuni di risoluzione solo in parte). Va accelerata la creazione di un'unione dei mercati dei capitali, che è divenuta cruciale per allargare il ventaglio di possibilità di finanziamento delle imprese. La Commissione propone poi di valutare la possibilità di arricchire il mercato finanziario con uno titolo genuinamente europeo, a tutt'oggi inesistente.

L'Unione economica dovrebbe significare qualcosa di più del semplice coordinamento delle politiche economiche e comportare l'adozione di strumenti più incisivi. La Commissione propone un maggiore incentivo europeo, anche finanziario, alle riforme strutturali, che rimangono di competenza del livello nazionale (mercato del lavoro, sistema pensionistico, scuola, pubblica amministrazione ecc.). Lo stesso Juncker ha proposto di potenziare il bilancio futuro dell'Unione per metterlo al servizio dell'agenda delle riforme, e quindi della convergenza.

Quanto all'Unione fiscale la Commissione propone di creare una riserva per la stabilizzazione economica e a dicembre presenterà proposte concrete in questo senso. Al momento è allo studio un meccanismo a livello europeo per salvaguardare

gli investimenti pubblici – drasticamente ridotti dalla crisi, soprattutto in alcuni Paesi, come l'Italia –. Un'altra proposta riguarda un regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione. Si propone poi un fondo per i periodi di crisi, una linea di bilancio dedicata alla zona euro e, più a lungo termine, l'individuazione di un attore capace di azionare un tale bilancio, da cui la proposta, molto discussa in questi giorni, di un ministro delle finanze della zona euro. Il presidente Juncker ha proposto, in un quadro normativo invariato, che le funzioni di "ministro europeo dell'economia e finanze" siano svolte dal Commissario per gli affari economici e finanziari, che dovrebbe al contempo presiedere l'Eurogruppo. Al di là degli aspetti puramente istituzionali, ritengo essenziale stabilire la reale capacità che una tale figura avrebbe per incidere sull'economia europea nel suo complesso; e a questo proposito si apre un'altra partita, altrettanto importante, anch'essa in discussione: quale sarà il futuro del bilancio dell'Unione europea, che ben presto sarà sul tavolo del Consiglio dei ministri? Ci sarà una linea di bilancio per l'eurozona? Si ripresenterà la consueta ripartizione tra agricoltura, fondi strutturali e altro o sarà avanzata una proposta confacente alle ambizioni che l'Europa si è data?

Enrico Morando

Poiché siamo all'indomani delle elezioni tedesche, vorrei iniziare con una considerazione di carattere politico generale che però ha un peso enorme nella determinazione del futuro dell'Unione. Prima delle elezioni presidenziali francesi, alcuni mesi fa, era assolutamente razionale domandarsi se l'Unione europea potesse avere un futuro. Parliamoci chiaro: la UE non avrebbe retto alla vittoria della signora Le Pen in Francia. Dopo l'elezione di Macron, siamo passati ad una fase in cui il rilancio del processo di aggregazione è diventato almeno possibile.

Il risultato tedesco sarebbe certo potuto essere migliore sotto il profilo del rilancio della UE, tuttavia non contraddice la sua possibilità. Dei tre grandi Paesi dell'Unione, due, Francia e Germania, hanno già votato; resta l'Italia. Ritengo che i due

risultati già acquisiti testimoniano la possibilità che si apra un processo robusto di rilancio attorno all'asse franco-tedesco, con una partecipazione da protagonista dell'Italia. Il nostro Paese, con le sue elezioni, non deciderà se l'UE avrà o meno un futuro, ma deciderà se esercitare un ruolo da protagonista in questo rilancio o se preferire una sua autoemarginazione.

Credo che il rilancio passi attraverso politiche che aggrediscano i nodi fondamentali del presente e del futuro dell'Unione stessa, siano attuate nell'immediato tramite accordo politico, e chi ci sta ci sta. Chi non ci sta, arriverà dopo. Questa scelta è necessaria perché le regole attuali consentono veti illimitati, anche ad un solo Stato membro, e la via di una modifica dei Trattati è assai complessa, incluso il processo di ratifica tramite referendum richiesto dalla Costituzione di molti Paesi che presenta rischi elevati di una decisione influenzata più dalla situazione politica contingente che da considerazioni sul futuro dell'Unione.

Quali sono le emergenze che la UE dovrebbe affrontare per tornare a dimostrare ai cittadini europei che è uno strumento per risolvere i problemi e non essa stessa il problema, come pensa una larga parte dell'opinione pubblica di tutti i Paesi europei?

A mio avviso il primo problema da affrontare è quello del governo dei confini dell'Unione, per regolare il processo dell'immigrazione. Il fenomeno migratorio è connaturato alla globalizzazione in atto, e l'idea di arrestarlo è come pensare di poter tappare la falla di una diga con il dito. Governare l'immigrazione significa prendere atto che milioni di persone, per ragioni economiche, per sfuggire a persecuzioni o comunque a condizioni di invivibilità nei Paesi in cui vivono, vogliono spostarsi nell'Unione europea. Invece l'immigrazione continua a non essere regolata, e gli unici tentativi per regolarla sono stati fatti a livello nazionale, come se l'Unione europea non esistesse, pur avendo un mercato in cui circolano liberamente merci, persone e capitali. Il risultato di questa inazione della UE è che la parte più debole della popolazione dei suoi Stati, quella che, a torto o a ragione, vede l'immigrazione come una minaccia per sé stessa, concepisce un giudizio negativo di

tipo universale sul processo di integrazione europea. L'UE viene percepita come inutile, come qualcosa di cui liberarsi appena possibile. La sigla della formazione politica che in tutti i Paesi dell'Europa interpreta questa esigenza è diversa ma il problema è analogo. Penso ad esempio che un ruolo centrale nella determinazione del risultato del referendum sulla Brexit l'abbia avuto proprio il tema dell'immigrazione.

Tutto ciò significa che non c'è tempo da perdere: occorre costruire rapidamente politiche di gestione dei confini che facciano "vedere" l'Unione al lavoro per governare questo processo. E a queste politiche ne vanno aggiunte altre in materia di difesa e di sicurezza, prima di tutto contro la minaccia del terrorismo fondamentalista islamico, sostituendo l'attuale debole coordinamento con l'integrazione delle forze che lo contrastano. Di pari importanza è la realizzazione di una, vera, politica estera dell'UE.

E collegate a questo quadro vi sono alcune politiche economiche puntuali. La recente diatriba tra Italia e Francia a proposito dell'acquisto, da parte di Fincantieri, del controllo di Stx, si basa sul fatto che dai cantieri di questa grande società francese sono uscite le unità navali da guerra più importanti della Francia. Una efficace politica estera, unita ad una politica comune di difesa che integri gli investimenti dei singoli Paesi consentirebbe all'UE di controbilanciare la supremazia di altri grandi protagonisti globali.

Abbiamo fatto la moneta unica ma non disponiamo di uno strumento di politica fiscale comune. Da questo punto di vista, l'Europa rappresenta un unicum nel contesto dell'economia contemporanea: all'autorità della Banca centrale in materia monetaria non ne fa riscontro un'altra che sia responsabile della politica fiscale (intesa come politica dei bilanci pubblici) ed economica. Questa mancanza di coordinamento ha determinato prezzi molto elevati, con il risultato che, invece di convergere, le economie dei singoli Stati tendono a divergere. Se tale divergenza si portasse ai limiti dell'insostenibilità, l'UE finirebbe per disgregarsi. È quindi necessario assumere al più presto quelle decisioni che non

richiedono una modifica dei Trattati e porsi in una prospettiva di più lungo periodo in cui una riforma dei Trattati possa sanare del tutto l'anomalia a cui ho fatto cenno.

Ma che cosa significa che "le economie divergono"? Significa che alcuni Paesi, pur condividendo la medesima unione monetaria, accumulano un gigantesco disavanzo commerciale. In altre parole, importano molto più per il consumo interno di quanto esportino. In questi anni il caso limite è stato quello della Grecia. Nella stessa Unione ci sono Paesi che hanno accumulato un gigantesco avanzo commerciale; la Germania è il primo di questi, cioè esporta enormemente di più di quanto importi. Queste situazioni sono la conseguenza di politiche condotte nel corso degli anni in modo molto diverso. Tendenzialmente i Paesi in grande disavanzo non sono stati particolarmente virtuosi, mentre quelli in avanzo hanno acquisito nel loro sistema economico livelli di produttività molto elevati. Il già citato Keynes, a chi gli domandava come costruire dopo la seconda guerra mondiale un sistema monetario stabile, con più monete che avessero tra di loro rapporti di relativa sostenibilità, rispose che occorreva prima di tutto evitare che vi fossero Paesi con troppo avanzo o con troppo disavanzo. In questo caso, infatti, si sarebbe materializzato il rischio della formazione, tra questi Paesi, di una bolla speculativa, dai potenziali effetti devastanti (come è in seguito avvenuto nella realtà).

Per questo sono necessari livelli molto più alti di coordinamento – accenni di regole in questo senso ce ne sono – ma occorre prima di tutto una decisione coordinata sul piano politico. Continuando a prendere ad esempio Grecia e Germania come casi estremi, la prima deve compiere riforme strutturali ancora più incisive di quelle che ha già fatto per acquisire maggiore competitività e ridurre l'onere del pagamento di tassi di interesse elevatissimi in cambio di consumi che altrimenti non potrebbe permettersi. Contemporaneamente la Germania deve aumentare i salari e gli investimenti interni, rilanciando soprattutto quelli in infrastrutture pubbliche e mantenendo così un livello elevato di produttività. Se la Germania utilizzasse parte del suo gigantesco avanzo per aumentare la domanda interna di 80

milioni di tedeschi, a beneficiarne sarebbero anche i Paesi che, all'interno del mercato unico, possono soddisfare almeno in parte quella domanda. Insomma, serve anche alla Grecia che salgano i salari e gli investimenti in Germania, mentre a quest'ultima serve che la Grecia sia in grado di assorbire almeno una parte di quelle esportazioni che la fanno grande nel mondo. Questo processo di avvicinamento – riforme strutturali da una parte, aumento dei consumi e degli investimenti dall'altra – sono il nerbo di forme di coordinamento di politiche economiche e fiscali che devono procedere immediatamente attraverso accordi politici. Un ulteriore elemento sul quale vorrei insistere è il bilancio pubblico, quello dei singoli Stati e quello europeo. Un esempio dà l'idea di ciò che occorre fare: negli Stati Uniti d'America il rapporto tra la dimensione del bilancio dell'unione federale e quello dell'insieme dei singoli Stati è grosso modo di 40 a 60. I singoli Stati non possono fare debito, perché altrimenti fallirebbero, in base all'ordinamento degli Stati Uniti d'America: devono garantire il pareggio di bilancio, non quello strutturale ma quello nominale. È lo Stato federale che, quando le cose vanno male, ha il potere di sviluppare una politica anticiclica di dimensioni enormi, creando se del caso deficit à gogo, come ha fatto in occasione della crisi originata dai mutui subprime. L'Europa, che ha dimensioni di mercato, popolazione, sviluppo del capitalismo ecc del tutto confrontabili con quelle USA, presenta un rapporto di 98 per la somma dei bilanci degli Stati e 2 per il bilancio dell'UE. È quindi chiaro che la UE non ha strumenti per contrastare crisi e recessione in chiave anticiclica. Rimane aperto, pertanto, un gigantesco problema di costruzione di quella che gli esperti chiamano la "capacità fiscale" dell'Unione. Come costruirla? A mio avviso provando a mettere assieme delle politiche per contemporaneamente incidere sulla realtà economica e per modificare le regole. Non si possono creare immediatamente degli eurobond perché presuppongono una messa in comune di una quota del debito pubblico dei singoli Stati e non esistono ancora le condizioni perché ciò accada. Mentre non esistono ostacoli insormontabili per creare dei project bond, cioè emissioni realizzate dalla UE in quanto tale, che porta sul mercato,

ai risparmiatori, titoli di debito pubblico europeo garantiti e con tassi di interesse dotati di un merito di credito pari a quello dell'UE nel suo complesso o meglio ancora a quello dell'area euro, certamente meno forte di quello della Germania ma enormemente più forte di quello della Grecia. Questi titoli sarebbero volti a finanziare politiche infrastrutturali – materiali e immateriali – dell'UE come tale, decise a livello europeo. In questo modo si inizierebbe a costruire quel rapporto di fiducia tra i Paesi che potrebbe poi condurre progressivamente anche alla creazione di eurobond, corrispondenti a forme di decisione su un bilancio di dimensione europea. È chiaro che un bilancio europeo implica per definizione la cessione di quote di sovranità dal decisore attuale sul bilancio degli Stati, che è il Parlamento, verso organismi comunitari. Ma gli organismi comunitari sono altrettanto democratici dei parlamenti nazionali? Siccome per ora la risposta è tendenzialmente no, è lì che si arresta la macchina della costruzione dell'unione fiscale. Forme di coordinamento delle politiche economiche che dimostrino che i singoli Paesi, nessuno escluso, si sono impegnati nel cambiamento di sé stessi per rendersi capaci di condurre politiche unitarie sono assolutamente essenziali. La realizzazione della proposta avanzata dal governo italiano e fatta propria dalla Commissione europea di costruire uno strumento europeo di contrasto della disoccupazione non strutturale – cioè congiunturale, straordinaria – che si verifichi in uno Stato membro, sarebbe un elemento importante per-

ché si formi nelle opinioni pubbliche europee un'immagine più favorevole della UE: "Avevamo una difficoltà eccezionale, e l'UE ci ha aiutato a superarla". Se invece continuasse a crescere la sfiducia dell'opinione pubblica, che alimenta il conflitto tra i governi, non andremmo da nessuna parte, per quanto straordinarie e positive possano essere le idee che ci facciamo venire in mente per cercare di superare le difficoltà attuali.

Sintesi a cura di Carlotta Gualco, non rivista dai relatori.

Il documento di riflessione sull'approfondimento della UE si trova sul sito della Commissione europea



Centro d'Informazione
cofinanziato dalla UE



CENTRO D'INFORMAZIONE EUROPE DIRECT

DIREZIONE MARKETING DELLA CITTÀ, TURISMO E RELAZIONI INTERNAZIONALI

Palazzo Ducale, Piazza Matteotti 24r, 16123 Genova - 010 5574087

centroeuropedirect@comune.genova.it

www.comune.genova.it

pagina Facebook: Centro Europe Direct Genova

profilo Twitter: Europe Direct Genova

UN NUOVO PIANO PER L'AFRICA

Anteprima a Genova del nuovo Piano europeo per gli investimenti esterni

Il Centro in Europa e il Centro Europe Direct Genova hanno organizzato, lo scorso 29 settembre, l'incontro pubblico "Un nuovo Piano per l'Africa" avvalendosi della collaborazione della Camera di Commercio di Genova che, grazie soprattutto all'impegno della responsabile per l'internazionalizzazione Alessandra Repetto, da tempo considera l'Africa un partner particolarmente promettente per le aziende genovesi.

Di fatto, è stata questa la prima presentazione in Italia del "Piano europeo per gli Investimenti esterni" (PIE), il nuovo strumento messo a punto dall'Unione europea per stimolare gli investimenti pubblici e privati in Africa e nel vicinato della UE, rimuovendo così alcuni degli ostacoli alla crescita nei nostri paesi partner e delle cause profonde della migrazione irregolare.

Due giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del regolamento che disciplina il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD), il principale strumento del Piano, Massimo Pronio, funzionario del Servizio europeo di azione esterna dell'Unione europea ha presentato i tre pilastri del PIE, che integrerà una nuova generazione di strumenti finanziari nelle modalità di assistenza più tradizionali, come le sovvenzioni: si tratta principalmente di garanzie, strumenti di condivisione dei rischi, nonché della combinazione di sovvenzioni e prestiti. Un meccanismo quindi analogo a quello del Piano di

investimenti per l'Europa (noto anche come "Piano Juncker") sul quale il Centro Europe Direct di Genova e i suoi partner stanno conducendo una campagna d'informazione cofinanziata dalla Commissione europea.

Tornando al PIE, un'assistenza tecnica sostanziale aiuterà i beneficiari a elaborare attività d'impresa e progetti più maturi e finanziariamente sostenibili. L'UE intende inoltre intensificare le relazioni con i paesi partner e instaurare un dialogo strutturato con il settore privato per migliorare il clima degli investimenti e il contesto imprenditoriale nei rispettivi paesi partner.

Raffaele Boldracchi dell'International Finance Corporation (Gruppo Banca Mondiale) ha presentato gli strumenti a sostegno degli investimenti privati, che si inseriscono nell'ambito di un forte impegno della Germania, in quanto presidente del G20, per uno sviluppo dell'Africa basato su un nuovo patto con l'Europa che dia slancio alle riforme, all'imprenditorialità e all'occupazione per i giovani ("G20 Compact with Africa").

Le facility offerte da IFC sono finalizzate a sostenere gli investimenti privati nella realizzazione di infrastrutture e garanzie per favorire l'accesso al credito delle PMI. Tra i settori prioritari in cui IFC, insieme ad altri soggetti, promuove investimenti privati pilota vi sono agribusiness, manifatturiero, tecnologia e innovazione, inclusione sociale.



Massimo Pronio, Alessandra Repetto, Roberta Gazzaniga, Carlotta Gualco e Raffaele Boldracchi

E in tutto ciò, qual è il ruolo dell'Italia? Un testo informale fatto pervenire dal Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale per l'evento ha ricordato che nel mondo della cooperazione l'intervento responsabile del settore privato imprenditoriale è sempre più importante, anche se il settore pubblico conserva una fondamentale azione di stimolo. Nella visione italiana, il Piano europeo per gli investimenti esterni dovrà dare priorità al settore energetico, in quanto l'accesso all'energia è la preconditione per tutta una serie di processi di sviluppo, tra loro interconnessi. Un ruolo cruciale dovrà rivestire anche lo sviluppo delle infrastrutture, da quelle della mobilità a quelle agricole (ed in quest'ultimo settore è evidente l'interesse che potrà rivestire per l'Italia l'agro-industria). Infine, sarà fondamentale garantire un sostegno solido e duraturo allo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese. Importante il richiamo alla necessità di operare in un'ottica

di sistema che integri gli attori istituzionali e quelli appartenenti al mondo profit, società civile, accademico ecc.

In questa logica l'evento ha coinvolto rappresentanti della cooperazione allo sviluppo, Università di Genova (parte attiva in un progetto nazionale di orientamento sulle opportunità di lavoro nella cooperazione internazionale), Regione Liguria, Camera di Commercio Riviére di Liguria, aziende (comprese alcune banche), associazionismo e professionisti. Nella discussione sono emersi soprattutto i temi dell'informazione e della formazione alla progettazione europea e della necessità di un dialogo paritario con i partner africani. Abbiamo particolarmente gradito la presenza di "cittadini", dal momento che le attività del Centro in Europa e del Centro Europe Direct si rivolgono principalmente a loro.

A cura di C. G.

COME ASSOCIARSI AL CENTRO IN EUROPA

Quota associativa: libera. In media tra i 50 e 150 €

Comunicare per posta elettronica (ineuropa@centroineuropa.it) o per telefono (010 2091270): nome e cognome dell'associato; indirizzo completo; telefono; indirizzo di posta elettronica.

COME ABBONARSI ALLA RIVISTA IN EUROPA

- Abbonamento ordinario annuale 50,00 €
- Abbonamento sostenitore biennale 100,00 €



La rivista sarà spedita in abbonamento postale all'indirizzo indicato dopo la corresponsione dell'abbonamento.

Modalità di versamento della quota o dell'abbonamento:

Pagamento presso la sede dell'Associazione

Invio di assegno bancario non trasferibile intestato a CENTRO IN EUROPA

Bonifico sul conto corrente bancario (presso Banca Carige) dell'Associazione

	CIN	Cod. ABI	Cod. CAB	Numero c/c													
IT	83	Z 0 6 1 7 5	0 1 4 0 0	0	0	0	0	0	0	0	5	3	3	1	8	8	0

in Europa ● Centro di iniziativa europea

16123 Genova ● via dei Giustiniani 12/4

Tel. + 39 010 2091270 – Fax. +39 010 2542183

● E-mail: ineuropa@centroineuropa.it www.centroineuropa.it

Fondazione Casa America

Fondazione Casa America dal 2000 è impegnata nell'accrescere la conoscenza dell'attualità e della storia del continente latinoamericano attraverso conferenze, presentazioni di libri e film, mostre fotografiche e di pittura, recital di musica, incontri con personalità della cultura, del mondo imprenditoriale e delle istituzioni.

Le nostre attività si basano sulla collaborazione attiva di tante persone ed istituzioni che condividono l'obiettivo di sviluppare i legami tra Italia e America Latina. Ti invitiamo a partecipare ai nostri incontri e a sostenere la Fondazione abbonandoti alla rivista "Quaderni di Casa America" o pubblicandovi inserti promozionali.



Abbonarsi alla rivista Quaderni di Casa America

TIPOLOGIE DI ABBONAMENTO

Abbonamento annuale 50 euro

Abbonamento annuale sostenitore 100 euro

MODALITÀ:

- Pagamento diretto presso la sede della Fondazione;
- Bonifico bancario sul conto corrente intestato a Fondazione Casa America presso Banca Carige con IBAN IT4000617501402000001519080

In caso di bonifico, si prega di comunicare via mail info@casamerica.it o telefono (010 2518368) nome e cognome dell'abbonato e indirizzo presso il quale si desidera ricevere la pubblicazione.

Fondazione Casa America, via dei Giustiniani, 12/4 - Tel. 010 2518368

Fax 010 2542183 info@casamerica.it www.casamerica.it

FINITO DI STAMPARE
NEL MESE DI NOVEMBRE 2017