

# Verso il Semestre di Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea

ANALISI E PROPOSTE

Relazione finale del Progetto "Officina 2014. L'Italia in Europa"



**ML**  
MAZZANTI LIBRI





Consiglio Italiano del Movimento Europeo

**ML**  
MAZZANTI LIBRI

*A cura di:*

Alessandra Briganti

*Testi di:*

Alessandra Briganti

Pier Virgilio Dastoli

Stefano Milia

Raffaele Terenghi

*Contributi di:*

Raffaele Barberio

Vincenzo Camporini

Luisa Chiodi

Fulvio Fammoni

Monica Frassoni

Enzo Maria Le Fevre Cervini

Guido Lenzi

Alberto Majocchi

Giacomo Mazzone

Elena Paciotti

Ignazio Patrone

Alessandro Politi

*Il progetto "Officina 2014: L'Italia in Europa" è stato coordinato da:*

Pier Virgilio Dastoli, Sandro Gozi, Rocco Cangelosi, Giampiero Auletta Armenise, Stefano Milia

ISBN 978-88-98109-28-9

Copyright © 2014 - ME Publisher - Mazzanti Libri

Prima Edizione: 2014

Tutti i diritti riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta o copiata in alcun modo senza esplicito consenso scritto dell'editore ad eccezione di brevi citazioni all'interno di recensioni o scritti giornalistici o di saggistica.

# **Verso il Semestre di Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea**

ANALISI E PROPOSTE

Relazione finale del Progetto  
“Officina 2014. L'Italia in Europa”

## INDICE

PRESENTAZIONE DEL VOLUME	9
PREFAZIONE - Rapporto finale “Officina Italia in Europa 2014”	13
I PARTE	23
L’agenda della Presidenza: crescita economica e sociale, dimensione esterna, spazio di libertà, sicurezza e giustizia, dinamismo politico	24
Consiglio Giustizia e Affari Interni – Resoconto del seminario	29
Consiglio Occupazione, Politica Sociale, Salute e Consumatori Resoconto del seminario	31
Consiglio Istruzione, Gioventù, Cultura e Sport Resoconto del seminario	34
Consiglio Occupazione, Politica Sociale, Salute e Consumatori Resoconto del seminario	38
Consiglio Competitività – Resoconto del seminario	41
Consiglio Agricoltura e Pesca – Resoconto del seminario	44
Consiglio Ambiente – Resoconto del seminario	46
Consiglio Trasporti, Telecomunicazioni, Energia Resoconto del seminario	57
Governance economica europea e fiscalità. Le sfide della Presidenza Italiana – Resoconto del seminario	68
Integrazione Finanziaria Europea. Sfide e Opportunità del Semestre di Presidenza Italiana – Resoconto del seminario	77
Politica estera e di difesa: quale Italia in Europa?	
L’agenda della Presidenza Italiana 2014 – Resoconto del seminario	92

“EUROVISIONI” audiovisivo e società dell’informazione	
Resoconto del seminario	112
Il Nuovo Meccanismo Europeo di Protezione Civile.	
Presentazione della Decisione che disciplinerà la cooperazione di protezione civile a livello europeo - Resoconto del seminario	112
Nuovo mosaico europeo dei diritti umani - Resoconto del seminario	127
Immigrazione, Asilo e Cittadinanza.	
Sfide e opportunità della Presidenza italiana - Resoconto del seminario	149
II PARTE	159
Gli italiani e l’Europa	160
L’Italia in Europa. Aspettative e orientamenti degli stakeholders	168
Agenda del semestre di presidenza. Aspettative e orientamenti degli stakeholders	183
La cittadinanza europea. Le proposte della società civile italiana	198
Riformare l’Unione europea. Le proposte dell’Università italiana	201
III PARTE	205
Agenda Digitale. Un continente connesso e trasparente	206
Per una politica di difesa europea	208
L’allargamento dell’Unione Europea ai Balcani e alla Turchia	211
Partenariato Orientale dell’Unione Europea	
nella Politica Europea di Vicinato	214
Un accordo sociale per la crescita	217
Lotta al cambiamento climatico e riduzione del consumo energetico	219
Responsabilità di proteggere. L’impegno della Presidenza Italiana	
nella prevenzione dei crimini di massa	221

Una rivisitazione dei rapporti transatlantici	224
La priorità: il Fondo europeo per lo Sviluppo e l'Occupazione	227
Quali priorità per il settore audiovisivo nel Semestre di presidenza?	231
Per una politica europea dei diritti e della giustizia	238
Promemoria per lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia	241
Alcune proposte per PESC-PESD	243
ALLEGATI	247
Per una Comunità Euro - mediterranea	248
ICE New Deal4Europe	249
EYCA - Documento Finale Di Proposta Ed Azione	250
Unione bancaria: Sfide e Opportunità della Presidenza italiana	260
Governance Economica Europea e Fiscalità: Prospettive di Riforma	268
EU Enlargement process in Bosnia and Herzegovina	
Towards a Revised EU strategy	278
Questionario "UE-trends in enti, imprese e organizzazioni italiane"	283
Calendario provvisorio del semestre di presidenza italiana	289

## PRESENTAZIONE DEL VOLUME

Dal primo luglio 2014 l'Italia avrà la Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione europea. Sarà un semestre particolare, il 25 maggio si voterà il rinnovo del Parlamento europeo e successivamente partirà la designazione della nuova Commissione europea a cominciare dal suo Presidente, del Presidente del Consiglio europeo e dell'Alto Rappresentante della politica estera.

Il governo italiano dovrà sovrintendere a una fase politica molto delicata. E un ruolo importante sarà svolto anche dal Parlamento nell'ambito delle relazioni interparlamentari rafforzate dal Trattato di Lisbona. Dal punto di vista legislativo sarà un semestre quasi bianco, con più orientamenti che decisioni. L'esperienza ha dimostrato però che il ruolo di orientamento della presidenza dei consigli tematici può essere cruciale per lo sviluppo concreto delle politiche comuni.

Nei programmi della presidenza ci sarà tuttavia una novità extra-istituzionale: potrebbero arrivare sul tavolo dell'autorità legislativa proposte di atti normativi che non faranno parte del programma legislativo della Commissione ma che saranno la conseguenza delle Iniziative dei cittadini europei giunte all'obiettivo di un milione di firme nell'inverno 2013.

E infine, la Presidenza Italiana si troverà probabilmente a gestire la fase di preparazione della terza convenzione che, dall'inizio 2015, sarà chiamata a riaprire il cantiere dell'Unione europea.

Roma aprirà la strada alle Presidenze di due stati meno popolosi, Lettonia e Lussemburgo e il suo ruolo di indirizzo nell'ambito del cosiddetto Trio sarà determinante.

Accrescere l'attenzione dell'Ue nei confronti del Mediterraneo, sostenere il processo di allargamento dell'Ue ai paesi candidati e potenziali candidati all'adesione anche attraverso il rafforzamento dei rapporti bilaterali e della cooperazione regionale, sostenere i processi di cooperazione politica, economica e di integrazione europea attraverso il rafforzamento dei rapporti bilaterali con i Paesi membri dell'Ue, avviare la fase di applicazione delle politiche pluriennali con conseguenze finanziarie (ambiente, istruzione, gioventù, cultura, ricerca, coesione sociale e territoriale): queste saranno alcune delle presumibili priorità della futura Presidenza Italiana.

Dopo una lunga fase di consenso, sono emerse significative differenze di orientamento dei principali attori nazionali sull'Europa. Si sono fatte strada diverse preoccupazioni sull'impatto dell'Europa nella propria vita mentre i costi

dell'integrazione sono percepiti con inquietudine. Le trasformazioni dell'economia mondiale lanciano, inoltre, una tematica trasversale: l'Europa è uno strumento per aiutare a governare un'economia globalizzata, stemperarne i pericoli e coglierne le occasioni positive, oppure rappresenta una delle sfide poste dalla globalizzazione agli Stati e alle economie nazionali? L'Europa è causa o terapia della globalizzazione? "L'Europa conviene", parafrasando il titolo di un convegno organizzato alla fine degli anni '80 da Giuliano Amato e Massimo Salvadori.

Si era allora nel trapasso tra il compimento del mercato interno, che si stava realizzando attraverso l'eliminazione delle barriere che avevano diviso i mercati nazionali, e l'avvio di politiche comuni in campo sociale, industriale e della ricerca con la prospettiva della moneta unica. Eppure già in quella fase non ci furono alla domanda le risposte univocamente e ottimisticamente positive suscitate in precedenza dal primo sviluppo del mercato comune. Qualcosa evidentemente stava cambiando da quel momento e molto di più è cambiato in questi anni dall'inizio della crisi a oggi.

Il CIME, sulla base di queste considerazioni, ha voluto avviare nell'ottobre 2012 il progetto *Officina 2014. L'Italia in Europa* un'iniziativa pilota per coinvolgere le rappresentanze economiche e sociali più significative della società italiana, alla preparazione del prossimo semestre di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, con l'obiettivo di far emergere le attese ed esigenze concrete del Sistema Italia.

A completamento dell'insieme delle attività previste nel quadro del progetto, si presenta la relazione finale che è composta essenzialmente da tre parti:

1) La prima parte è costituita da un rapporto di insieme sulle attese che i portatori di interesse ripongono nell'Unione europea raccolte nel ciclo di seminari tematici introduttivi, costruiti intorno alle competenze e tematiche trattate dalle diverse formazioni del Consiglio dell'Unione europea.

Di volta in volta, sono stati esaminati uno o più *dossier* politico-normativi che si prevede possano giungere a maturazione durante il 2014-2015 ed in cui quindi potrebbe rivelarsi molto rilevante il ruolo dell'Italia in sede di negoziato.

Si sono svolti i seguenti seminari:

- CONSIGLIO GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI (ROMA, 12 ottobre 2012)
- CONSIGLIO OCCUPAZIONE POLITICA SOCIALE (ROMA, 28 novembre 2012)

- CONSIGLIO ISTRUZIONE, CULTURA, SPORT E GIOVENTU' (ROMA, 6 dicembre 2012, in collaborazione con Federculture)
- CONSIGLIO COMPETITIVITA' (ROMA, 27 febbraio 2013)
- CONSIGLIO SALUTE E CONSUMATORI (ROMA, 18 marzo 2013)
- CONSIGLIO AGRICOLTURA E PESCA (ROMA, 17 maggio 2013)
- CONSIGLIO AMBIENTE (ROMA, 28 giugno 2013)
- CONSIGLIO TRASPORTI TELECOMUNICAZIONI ED ENERGIA (ROMA, 5 luglio 2013)
- CONSIGLIO AFFARI ECONOMICI E FINANZIARI (*Governance* economica e fiscalità – MILANO 11 ottobre 2013, in collaborazione con ISPI, Ufficio di Milano della Rappresentanza della Commissione e dell'Ufficio di Informazione del Parlamento Europeo in Italia)
- CONSIGLIO AFFARI ECONOMICI E FINANZIARI (Unione bancaria e servizi finanziari – ROMA 7 novembre 2013, in collaborazione con ABI)
- CONSIGLIO AFFARI ESTERI (ROMA, 10 dicembre 2013, in collaborazione con ISPI)

Ulteriori seminari:

- Eurovisioni Audiovisivo e Società dell'Informazione, ROMA 14 ottobre 2013, in collaborazione con Eurovisioni)
- Il Nuovo Meccanismo Europeo di Protezione Civile. Presentazione della Decisione che disciplinerà la cooperazione di protezione civile a livello europeo – ROMA 13 dicembre 2013, in collaborazione con il Dipartimento per la Protezione civile PCM
- Nuovo mosaico europeo dei diritti umani – ROMA 17 gennaio 2014, in collaborazione con *Fundamental Rights European Experts Group* e Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani
- Immigrazione, Asilo, Cittadinanza. Sfide e Opportunità della Presidenza Italiana – ROMA 12 febbraio 2014, in collaborazione con Unità Democratica dei Giudici di Pace e Circolo Carlo Cattaneo

2) Nella seconda parte attraverso l'analisi di dati raccolti in gruppi di contatto e i risultati di sondaggi d'opinione, si esaminerà il consenso e il dissenso che oggi partiti, *élites* e opinione pubblica esprimono nei confronti dell'Unione europea. Una parte, poi, è dedicata all'analisi dei dati raccolti mediante la somministrazione di questionari per recepire istanze, mettere a confronto i diversi interessi, proporre delle linee di azione da suggerire a *decision makers* e amministrazioni incaricate di preparare il semestre di Presidenza. Inoltre, vengono riportate al-

cune altre significative iniziative che hanno visto recentemente la società civile e le università italiane impegnate nel preparare proposte di riforma dell'UE.

3) La terza parte raccoglie una serie di *position paper* richiesti ad autorevoli esperti e rappresentanti di *think tanks* specializzati in diversi settori (economico, sociale, politico, giuridico, ecc) a cui è stato chiesto di delineare le principali aree di intervento a livello comunitario della Presidenza Italiana nei rispettivi ambiti di competenza.

## **PREFAZIONE - Rapporto finale “Officina Italia in Europa 2014”**

Presidenza Italiana del Consiglio dell’Unione europea

All’inizio del 2012, il Movimento Europeo in Italia ha deciso di apportare il suo contributo di centro di riflessione, di facilitatore del dialogo fra le istituzioni e la società civile e di attore della democrazia partecipativa nella preparazione, nello svolgimento e nel *follow up* della presidenza semestrale italiana del Consiglio dell’Unione europea.

Abbiamo così deciso di organizzare il nostro lavoro in cinque fasi successive, interdipendenti fra di loro e strutturate in modo da tener conto delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona e dalle decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell’Unione:

- una fase di informazione e di dialogo a partire dalle nove formazioni cui spetta la presidenza semestrale (v. più avanti per la lista delle formazioni e alla fine della prefazione il calendario della presidenza italiana);
- una fase di consultazione su incarico del governo e in particolare del MAE applicando l’articolo 11.2 del Trattato sull’Unione europea;
- una fase di dialogo con il governo;
- una fase di mobilitazione dei portatori di interesse durante il semestre di presidenza;
- una fase di monitoraggio nel corso del 2015 e dunque durante le presidenze lettone e lussemburghese.

Com’è noto, il progetto di Trattato costituzionale prima e il Trattato di Lisbona poi hanno mantenuto il sistema delle presidenze semestrali e la frammentazione del Consiglio in formazioni specializzate nonostante le molte proposte presentate durante la Convenzione sull’avvenire dell’Europa, in particolare quelle di Giuliano Amato relativa alla creazione di un unico “consiglio affari legislativi” che sarebbe diventato quella che nei sistemi federali è la Camera Alta garantendo coerenza e continuità al lavoro legislativo del Consiglio.

Il Progetto Spinelli del 1984 non si era posto la questione della presidenza, lasciandola alla decisione interna e autonoma del Consiglio, ma aveva stabilito il principio secondo cui esso sarebbe stato composto di ministri incaricati dal loro governo, in maniera specifica e permanente, delle questioni dell’Unione e previsto che il suo presidente avrebbe potuto essere puntualmente incaricato di fungere da portavoce dell’Unione nelle questioni internazionali.

La permanenza della presidenza semestrale ha subito due eccezioni: a. la prima è fondata sulla “dichiarazione n.9 all’art. 16 par. 9 del Trattato sull’Unione europea che prevede una presidenza per gruppi predeterminati di tre paesi e per

un periodo di 18 mesi anche se ogni membro del gruppo assicura la presidenza delle formazioni del Consiglio per sei mesi; b. la seconda è legata all'istituzione dell'Alto Rappresentante della politica estera che sottrae alla presidenza semestrale gli affari esteri, della sicurezza e della difesa.

Ancor più che queste due eccezioni, la presidenza del Consiglio ha subito le conseguenze del ruolo preponderante del Consiglio europeo e del suo presidente a tempo pieno nello spazio di una legislatura che è stato accompagnato dalla decisione di escludere dalle riunioni al Vertice i ministri degli esteri e quelli dell'economia che avevano affiancato i capi di Stato e di governo fino al 2009. Pur con questi limiti, la presidenza del Consiglio ha il compito di assicurare la continuità dei lavori delle nove formazioni del Consiglio decise nel settembre 2010:

- affari generali;
- affari economici e finanziari (ivi compreso il bilancio ma con l'esclusione dell'Eurogruppo che ha un suo presidente permanente anche se non ancora a tempo pieno);
- giustizia e affari interni (ivi compresa la protezione civile);
- occupazione, politica sociale, salute e consumatori;
- competitività (mercato interno, industria, ricerca, spazio e turismo);
- trasporti, telecomunicazioni ed energia;
- agricoltura e pesca;
- ambiente;
- educazione, gioventù, cultura, sport e audiovisivo.

Essa assicura anche la continuità del lavoro di più di cento istanze preparatorie del Consiglio e di centinaia di comitati di gestione e regolamentazione nel quadro della cd comitatologia.

A ben vedere, la durata della presidenza del Consiglio e la sua suddivisione in formazioni tematiche non sono fissate dal Trattato e il Consiglio europeo potrebbe decidere a maggioranza qualificata di prolungare la presidenza semestrale facendola coincidere con la durata della legislatura e ricondurre il Consiglio nel quadro della citata proposta di Giuliano Amato o promuovere un più stretto coordinamento fra i portafogli dei commissari (28 fino a che la Commissione sarà composta da un commissario per paese <sup>1</sup>) e la suddivisione del Parlamento europeo in venti commissioni permanenti.

---

1. Il Trattato di Lisbona prevede che, a partire dal 1° novembre 2014 e dunque a partire dalla prossima Commissione i commissari avrebbero dovuto essere pari ai due terzi degli Stati membri ivi compreso il Presidente e l'Alto Rappresentante "a meno che il Consiglio europeo decidendo all'unanimità decida di modificarne il numero. Dopo il referendum irlandese, il Consiglio europeo ha deciso di congelare questa norma del Trattato ma la questione potrebbe essere sollevata dal PE in occasione della nomina della nuova Commissione.

La Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione, anche tenuto conto del lavoro fatto dalla commissione affari costituzionali del Parlamento europeo sulle relazioni inter-istituzionali, potrebbe promuovere una riflessione sul sistema istituzionale dell'Unione dopo l'esperienza di una legislatura come contributo di riflessione e di proposta in vista della riapertura del "cantiere dell'Unione europea". Questo tema ci conduce a ricordare la lettera aperta che il Movimento Europeo ha inviato al presidente del Consiglio Letta e al ministro Bonino in occasione del trentennale dell'approvazione da parte del Parlamento europeo del progetto Spinelli e che qui vogliamo riprodurre integralmente:

*"Caro Presidente, Caro Ministro*

*il 14 febbraio 2014, saranno trascorsi trent'anni dal giorno in cui il Parlamento europeo decise di far compiere all'integrazione comunitaria un balzo in avanti verso la costituzione dell'Unione europea.*

*Autorevoli deputati italiani avevano svolto durante tutta quella legislatura un ruolo di "legislatori del futuro", guidati dalla visione della buona politica europea di Altiero Spinelli, ma il risultato finale fu dovuto all'ampia convergenza di orientamenti costituzionali fra le culture cristiana, liberale e radicale, socialdemocratica e comunista che erano tornate così alle origini delle loro convinzioni universalista, cosmopolita e internazionalista.*

*A nome del Movimento europeo le chiediamo di cogliere l'occasione di questa coincidenza per inviare un memorandum al Consiglio europeo ricordando quell'atto solenne di democrazia parlamentare che aprì la strada alle successive revisioni dei trattati, a partire dalle conferenze intergovernative nate sotto presidenza italiana nel 1985 e nel 1990.*

*Mentre rischia di evaporare il consenso delle opinioni pubbliche verso il progetto di unificazione del continente e crescono movimenti che descrivono il sogno di Spinelli come un incubo da cui bisognerebbe fuggire, vale la pena di ricordare oggi le innovazioni proposte dal progetto del Parlamento europeo.*

*Esso fu solo apparentemente sconfitto dal metodo intergovernativo perché molte di quelle innovazioni hanno trovato, una dopo l'altra, collocazione nelle revisioni dei trattati.*

*Noi le suggeriamo di ricordarle brevemente: l'unione politica come premessa indispensabile per sovranità condivise nei settori della moneta e della politica estera, la cittadinanza europea e i diritti fondamentali, il principio di sussidiarietà e la ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri, il ruolo legislativo del Parlamento europeo, l'estensione del ruolo dell'Unione a quella che Willy Brandt aveva chiamato politica della società, la semplificazione degli atti normativi, il rafforzamento del ruolo della Commissione e l'istituzionalizzazione del Consiglio europeo, il bilancio pluriennale finanziato da risorse proprie, un fondo monetario europeo e un'autorità centrale unica di controllo del sistema delle banche, una vera politica estera e della sicurezza aperta alla dimensione della difesa per contribuire al disarmo internazionale.*

*Noi le chiediamo di annunciare che il governo italiano, ispirandosi al valore democratico di quel progetto, proporrà al Consiglio europeo di giugno di riconoscere nel nuovo Parlamento europeo eletto una funzione costituente così come esso la assolse nel 1984 - su iniziativa di Altiero Spinelli e del Club del Coccodrillo.*

*Le suggeriamo di affermare che, così facendo, il Consiglio europeo si ispirerà a quel che disse Willy Brandt alla vigilia delle prime elezioni europee del 1979 quando parlò di assemblea costituente permanente e all'appello di François Mitterrand davanti al Parlamento europeo pochi giorni prima della caduta del Muro di Berlino in cui chiese a quell'assemblea di assumere prima o poi ma il più presto possibile un ruolo costituente dopo aver dato - a nome della Francia - il sostegno al progetto Spinelli.*

*Proprio riferendosi all'appello di François Mitterrand, lei potrà ricordare che la Camera e il Senato in Italia hanno deciso di promuovere sotto presidenza italiana un grande incontro della democrazia rappresentativa nazionale ed europea sotto forma di assise - come quelle che si svolsero a Roma nel novembre 1990 - avendo il mandato di discutere del futuro dell'Unione e di fornire al Parlamento europeo elementi essenziali per il suo lavoro costituente.*

*Tali elementi potrebbero ispirarsi a quel che è rimasto ancora inattuato del progetto del Parlamento europeo.*

*Pensiamo in particolare ad alcune competenze essenziali per garantire il ruolo dell'Unione nello sviluppo della politica della società come la cultura, l'educa-*

*zione e la formazione ma anche le altre competenze che il trattato di Lisbona ha costretto nella limitata dimensione delle competenze di sostegno e che dovrebbero essere invece condivise fra Unione e Stati in particolare nella dimensione sociale.*

*Pensiamo alla pienezza del ruolo esecutivo della Commissione.*

*Pensiamo alla riduzione degli atti normativi a tre categorie: leggi-quadro, leggi organiche o costituzionali da utilizzare anche per modificare il trattato sul funzionamento dell'Unione europea e leggi di bilancio con una più rigorosa applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e l'estensione del diritto di iniziativa ad una camera degli stati e al Parlamento europeo in caso di rifiuto della Commissione ad agire.*

*Pensiamo alla creazione di una camera degli stati con l'eliminazione degli attuali nove consigli tematici come propose Giuliano Amato nella Convenzione europea.*

*Pensiamo alla soppressione del potere di veto in settori chiave per lo sviluppo dell'Unione come la politica estera, la giustizia penale, la politica fiscale e le risorse proprie rafforzando contemporaneamente i poteri democratici del Parlamento europeo.*

*Pensiamo all'introduzione di un sistema di perequazione finanziaria come quello in vigore in Germania e agli strumenti dei prestiti e mutui per garantire l'indispensabile solidarietà europea.*

*Pensiamo infine alla codecisione costituente a maggioranza rafforzata fra camera degli stati e Parlamento europeo.*

*Ella potrà infine esprimere l'auspicio che si formi un'alleanza fra forze politiche innovatrici che convergano sulla volontà di invertire la rotta europea per procedere in direzione di un'Unione più democratica e più solidale, capace di garantire ai cittadini europei beni comuni che gli stati nazionali sono incapaci di assicurare: una "repubblica europea" all'altezza delle sfide del 21mo secolo.*

*Tali forze dovrebbero convenire sulla necessità di riconoscere nel Parlamento europeo, che sarà eletto meno di cento giorni dopo questa sua dichiarazione, una siffatta funzione costituente.*

*Se questi saranno i termini precisi del suo memorandum, è certo che essa provocherà uno scossone salutare nel Consiglio europeo, aprirà un dibattito fra le forze politiche in Europa e susciterà, come è naturale, reazioni favorevoli e contrarie nelle opinioni pubbliche e sui media.*

*Qualcuno potrebbe dirle, come dissero a Spinelli nel 1980: “Enrico Letta è uscito a caccia di farfalle” ma l’influenza del progetto del Parlamento europeo del 1984 mostra che aveva ragione Spinelli.*

*Se il suo memorandum sarà invece vago, reticente, generico e ritualmente celebrativo o addirittura commemorativo, esso resterà nei capaci archivi del Consiglio europeo, nuovo ossigeno sarà dato agli immobilisti europei e l’Unione europea avrà perso una occasione irripetibile.*

*Caro Presidente, Cara Emma, hic Rhodus hic salta!*

*Pier Virgilio Dastoli*

*Rocco Cangelosi*

*Sandro Gozi*

*Gianluca Susta*

*Movimento Europeo in Italia e Intergruppo parlamentare per gli Stati Uniti d’Europa”*

Nel pubblicare il calendario della presidenza italiana e nella convinzione che la via del rilancio costituente o costituzionale deve essere percorsa parallelamente a quella dello sfruttamento delle potenzialità del Trattato, attiriamo l’attenzione su tre tematiche che sono emerse durante il lavoro di “Officina Italia in Europa 2014”:

- Il “mosaico dei diritti” che coinvolge la piena applicazione della Carta, l’adesione dell’Unione europea alla CEDU, l’introduzione di un atto normativo a carattere generale sulla non-discriminazione, l’agenda di Stoccolma e il Procuratore Europeo;
- Il “*new deal*” europeo per far uscire l’Unione dalla gabbia del rigore e dell’austerità e riprendere la strada dello sviluppo e della solidarietà. Fra i documenti che riportiamo in allegato a questo rapporto pubblichiamo il progetto di Iniziativa di Cittadini Europei che è stato depositato da sette comitati nazionali di fronte alla Commissione europea;

- Un nuovo paradigma euro mediterraneo che torna a essere di attualità grazie al “laboratorio” costituzionale tunisino. Anche in questo caso riportiamo in allegato un progetto di comunità euro mediterranea elaborato dal CIME.

Desidero infine cogliere quest’occasione per ringraziare tutti coloro che hanno contribuito a questa prima parte del lavoro (e del successo) di “Officina”: i relatori dei seminari e i partecipanti, gli esperti, la presidenza e lo staff del CIME, i media-partner e gli sponsor, i rappresentanti del governo e delle amministrazioni degli affari esteri e del dipartimento delle politiche europee.

Pier Virgilio Dastoli  
Presidente Movimento Europeo in Italia

# I PARTE

## I PARTE

Fra quattro mesi l'Italia assumerà la presidenza di turno del Consiglio dell'Unione europea nel quadro del "trio" Italia-Lettonia-Lussemburgo. Oltre alle otto formazioni del Consiglio, l'Italia assumerà la presidenza - non meno importante dal punto di vista dell'ingranaggio europeo - di decine di comitati.

Sarà una presidenza "breve" perché tutte le attività ministeriali e paraministeriali si svolgeranno in poco più di quattro mesi, ma sarà una presidenza intensa perché si collocherà all'inizio di una nuova legislatura europea, un inizio che sarà caratterizzato dall'elezione o dalla designazione dei nuovi *leader* dell'Unione: presidente della Commissione, presidente del Consiglio europeo, presidente del Parlamento europeo, Alto rappresentante della politica estera.

Sarà, altresì, una presidenza "poco legislativa" perché il passaggio da una Commissione all'altra e da un Parlamento all'altro comporterà un rallentamento delle attività ed una conseguente diminuzione delle proposte di direttiva e di regolamento presentate. Il semestre dovrà avere un carattere necessariamente *attuativo*.

Molti dei *dossier* di interesse per il paese verranno, infatti, approvati prima delle elezioni del Parlamento europeo, pertanto la Presidenza si troverà a gestire la fase di attuazione di alcuni di questi provvedimenti, gestione che si preannuncia delicata in riferimento ad esempio al sistema unico di sorveglianza bancaria, al regolamento sulla protezione dei dati, etc.

Sul tavolo della Presidenza e del Consiglio potrebbero poi arrivare proposte di atti normativi della Commissione originati dalle iniziative di cittadini europei (ICE).

Tra le sfide che l'Italia dovrà affrontare durante il semestre di Presidenza vi è in primo luogo l'antieuropeismo. Tale sentimento, irrobustitosi con la crisi economica che sta attraversando il continente, è destinato ad essere il protagonista della tornata elettorale per il rinnovo del Parlamento europeo nella forma dell'astensionismo e del voto di protesta. Una forte componente di partiti antieuropei in seno a tale istituzione - che andrà ad insediarsi in concomitanza con l'avvio del semestre - potrebbe, quindi, condizionare i lavori della Presidenza, nonché il difficile gioco di incastri sulle nomine della Commissione europea, del Presidente del Consiglio europeo e dell'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri.

Nondimeno, l'agenda della Presidenza Italiana avrà un forte impatto se saprà sfruttare sapientemente i vantaggi potenziali di cui gode: essere alla testa del trio di presidenza ed essere la seconda presidenza consecutiva gestita da un paese mediterraneo. Il primo elemento costituisce un vantaggio nella misura in cui l'Italia riuscirà a svolgere una funzione di indirizzo in relazione a *dossier* strategici per il paese: è questo il caso della riforma dell'Unione Economica e Monetaria ed in particolare di alcune questioni quali il bilancio integrato dell'eurozona che puntano a rafforzare l'integrazione *politica* dell'Unione realizzando un vero e proprio governo economico europeo. Per quanto riguarda il secondo elemento, l'Italia dovrà concordare con la Grecia un'azione congiunta che porti la dimensione del Mediterraneo nuovamente al centro del dibattito europeo. Tale dimensione dovrà essere declinata in diverse tematiche che vanno dalla gestione dei crescenti flussi immigratori che toccano i paesi della sponda sud del Mediterraneo, ad un'azione coordinata e integrata di politica estera in questioni cruciali quali la primavera araba, il caso siriano, una strategia energetica del Mediterraneo, nonché il rilancio del processo di integrazione della Turchia nell'Unione europea.

## **L'AGENDA DELLA PRESIDENZA: CRESCITA ECONOMICA E SOCIALE, DIMENSIONE ESTERNA, SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA, DINAMISMO POLITICO**

Dagli incontri seminariali, dai *paper* raccolti e dai tavoli di consultazione avviati con i principali gruppi di interesse italiani, emerge in modo piuttosto evidente la necessità di un intervento di ampio respiro che miri a realizzare un maggior impegno dell'Unione europea nelle politiche a sostegno dell'occupazione, degli investimenti e della ricerca. Sebbene vi siano dei segnali di ripresa, occorre elaborare un **Piano europeo di sviluppo sostenibile**. Se agli Stati membri spetta avviare programmi di risanamento e riforme strutturali, l'Europa deve metter in atto un piano per la crescita che preveda massicci investimenti nelle infrastrutture. Un esempio è costituito dalle **reti transeuropee** di trasporto, telecomunicazioni ed energia finanziate dal meccanismo del *Connecting Europe Facility*. Occorre, tuttavia, che le risorse destinate alla realizzazione dei cosiddetti progetti di comune interesse siano maggiori e che si ricorra in modo più significativo a strumenti finanziari innovativi in grado di rendere tali investimenti più attrattivi per i privati. Il piano di crescita dovrà, inoltre, mirare alla produzione

di beni pubblici in grado di migliorare la competitività europea attraverso maggiori investimenti in educazione superiore, ricerca, tecnologia.

Essendo l'Eurozona un'area economicamente molto integrata, tale piano non potrà che essere pensato e finanziato su scala europea. I proventi della *Financial Transaction Tax*, della *Carbon tax* e di altre entrate dell'Ue potranno essere ragionevolmente impiegate per finanziare parte del piano europeo di sviluppo. In prospettiva, questo potrà costituire un primo passo nella realizzazione di un bilancio integrato dell'Eurozona, così come previsto nel Rapporto *Van Rompuy* che servirà da un lato a sostenere la crescita dell'economia europea e dall'altro ad assorbire gli effetti degli *shock* asimmetrici sugli Stati membri.

Connesso a questo tema, è quello dell'individuazione di strumenti funzionali alla realizzazione della *fiscal capacity* nell'Eurozona. Gli strumenti individuati variano dalla creazione di un bilancio della zona Euro all'istituzione degli *eurobond*, (strumenti per la gestione del debito sovrano) all'erogazione di incentivi finanziari limitati per le riforme strutturali. Tra i temi della *governance* economica, inoltre, il progetto di **Unione bancaria** occupa un posto di grande rilievo. Il 2014 si profila come un momento straordinario di transizione verso la creazione del sistema unico di vigilanza il cui passaggio dovrebbe realizzarsi agli inizi del 2015. La Presidenza Italiana coinciderà con la fase finale del processo di valutazione della *governance* dei singoli operatori bancari sulla base di un'analisi dei rischi ai fini della vigilanza, dell'esame di qualità degli attivi e degli *stress test* che forniranno una visione prospettica della capacità di assorbimento degli *shock* da parte delle banche in condizioni di *stress*. L'Italia sarà chiamata quindi ad assumere la regia di questo passaggio che si preannuncia politicamente delicato per l'incrociarsi di interessi nazionali divergenti con quelli di potenti *lobby* del settore bancario europeo e mondiale. Più controversa la questione sul meccanismo unico per la risoluzione delle crisi bancarie. Nonostante l'accordo politico raggiunto in sede Ecofin, il cammino verso l'approvazione di tale meccanismo e del fondo unico per la gestione delle crisi bancarie è ancora molto incerto.

La Presidenza Italiana è chiamata, altresì, ad affrontare l'**emergenza sociale ed occupazionale**. Da più parti si è sottolineato come i sistemi di protezione sociale, le politiche del lavoro e della crescita in generale rappresentino i veri punti deboli dell'Unione europea.

Le politiche di austerità, pur considerate necessarie per salvaguardare la sostenibilità delle finanze pubbliche, non sono state, tuttavia, correttamente controbilanciate dall'attuazione di politiche sociali altrettanto rigorose, provocando dei costi sociali elevati che difficilmente potranno trovare una soluzione se non

attraverso politiche pubbliche di sostegno all'occupazione, soprattutto in riferimento a quella giovanile.

“**Nuove economie**” (non solo *green economy*, ma anche economia sociale e solidale, economia creativa, della conoscenza, ecc.), lancio di un **piano industriale europeo** e maggiori investimenti in **ricerca e innovazione** come volano per la crescita economica sono le ricette che la società civile propone di inserire nel programma della Presidenza Italiana.

Il tema del rilancio dell'economia europea e della crescita coinvolge trasversalmente un largo ventaglio di politiche settoriali. In particolare, occorre adottare tutta una serie di misure che mirino al completamento del mercato unico in settori ritenuti strategici: energia, trasporti, telecomunicazioni. In questo senso, l'**agenda digitale** dovrà mirare ad assicurare la sostenibilità economica delle infrastrutture di rete e a completare il mercato unico delle telecomunicazioni operando una semplificazione della normativa comunitaria in materia di *merger and acquisition*. Si dovranno assicurare la digitalizzazione dei servizi erogati da aziende e pubblica amministrazione nonché l'accogliimento e l'utilizzo dei servizi digitali da parte degli utenti finali, imprese e cittadini, con misure volte a migliorare il grado di alfabetizzazione digitale in tutti gli strati della popolazione.

Un *dossier* particolarmente rilevante per l'Italia è, inoltre, quello **energetico**: in particolare, alla Presidenza Italiana si chiede di far avanzare quelle proposte che mirano a definire una politica energetica europea, ad incrementare gli investimenti in tecnologie energetiche, reti transeuropee dell'energia ed energia rinnovabile, e ad accrescere l'efficienza energetica dei prodotti, degli edifici e dei servizi.

Quanto alla **dimensione esterna**, gli ultimi anni hanno visto l'Unione europea ripiegarsi su questioni interne che hanno lasciato poco spazio ad un'azione incisiva dell'Europa sulla scena internazionale. In primo luogo, occorrerà lanciare una riflessione sulla **revisione della Strategia di Sicurezza Europea** elaborata nel 2003 che assegna un posto di rilievo al Mediterraneo sulla base di un approccio molto più onnicomprensivo. In continuità con la Presidenza Greca, l'Italia potrebbe farsi promotrice di un *Compact Mediterraneo*, una piattaforma inclusiva che comprenda stabilità e stabilizzazione; sicurezza; prosperità e prospettive di crescita. A tal fine, si ritiene strategico il rilancio del processo di integrazione europea della Turchia rispetto al quale l'Italia dovrà giocare un doppio ruolo di promotore e di impulso rispetto alla Presidenza Greca che può

esplorare concretamente la possibilità di coinvolgere la Turchia nel sistema delle attività PESD in cambio dell'ammissione di Cipro nella NATO.

Strategico per il nostro paese è il **processo di integrazione della Serbia**, paese che ha ufficialmente aperto i negoziati di adesione nello scorso gennaio, senza peraltro trascurare aree che presentano dei rischi per la stabilità della regione, quali la Bosnia-Erzegovina anche alla luce delle recenti proteste che stanno infiammando il paese che registra attualmente il più elevato tasso di disoccupazione in Europa.

La Presidenza Italiana avrà, poi, la possibilità di finalizzare lo schema di **accordo TTIP** entro la fine del 2014; il TTIP è visto da più parti come un'occasione preziosa per ristrutturare i rapporti transatlantici e tanto l'Ue sarà in grado di definire a monte i propri interessi strategici, tanto più saranno i benefici che dall'accordo deriveranno.

Occorre, infine, ripensare la **dimensione orientale delle relazioni europee**, in modo tale da mantenere dei legami saldi con la Russia e al tempo stesso, inquadrare tali relazioni in una visione di complementarità con l'alleanza atlantica.

Poche parole, poi, sullo **spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia**. Numerose sono a questo proposito le proposte raccolte, le osservazioni e i profili di criticità rilevati soprattutto rispetto all'effettiva capacità dell'Unione europea di garantire un'uniforme applicazione dei diritti fondamentali sanciti nella propria Carta e a rispondere in modo efficace e tempestivo alle violazioni dei diritti fondamentali che interessano il proprio territorio. Il 2014 poi rappresenta un anno cruciale in questo ambito: dal 1 dicembre le norme dell'ex terzo pilastro diventeranno di diritto comunitario, a marzo è prevista la pubblicazione di un libro bianco della Commissione europea sui meccanismi di valutazione del rispetto dei diritti umani da parte degli Stati membri, a luglio la Corte di Giustizia dovrebbe pronunciarsi sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. A questi appuntamenti va ad aggiungersi la discussione di importanti *dossier* che costituiscono un significativo salto di qualità nella realizzazione di un *effettivo* spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. Nello sforzo di operare una sintesi, si indicano alcuni temi maggiormente all'attenzione degli *stakeholders*:

a) **libera circolazione delle persone, dell'asilo e dell'immigrazione**, in particolare si chiede di inserire nel programma della Presidenza Italiana un'iniziativa che miri a realizzare una più equa ripartizione degli oneri nelle questioni di immigrazione e asilo in ottemperanza all'art. 80 TFUE.

b) gestione delle **frontiere**, visti e applicazione di Schengen; a tal riguardo, vie-

ne in rilievo soprattutto la necessità di tutelare in modo più efficace e nel rispetto della dignità umana le frontiere europee e quelle mediterranee in particolare.

c) **ristrutturazione della protezione dati**, *dossier* considerato strategico per le possibili ricadute che avrà in relazione ai diritti fondamentali delle persone, in particolare al diritto alla protezione dei dati personali;

d) istituzione del **procuratore europeo antifrode** a tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e riforma dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale [Eurojust];

e) regolamento istitutivo dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione e la formazione delle autorità di contrasto (**Europol**).

La sfida più complessa e affascinante, infine, che l'Italia si troverà di fronte sarà quella di ridare **dinamismo politico**, per parafrasare Delors, ad un'Europa in preda ad una profonda crisi di identità. Il Semestre di Presidenza può essere un appuntamento istituzionale gravido di conseguenze per il futuro assetto dell'Unione europea. In linea con la tradizione italiana che ha visto il nostro paese svolgere un'importante funzione di accelerazione in direzione di una maggiore integrazione delle politiche a livello comunitario, la Presidenza italiana può divenire un'occasione fondamentale per avviare una **profonda riflessione politica sul progetto europeo** nel suo insieme e per esplorare concretamente le alternative politico-istituzionali che possano risolvere le contraddizioni che caratterizzano l'architettura europea. Tale riflessione deve mirare a definire le finalità politico-strategiche dell'integrazione europea, gli obiettivi di medio-lungo periodo da perseguire e le modalità con cui si intende proseguire lungo tale cammino. Si tratta, in altre parole, di trovare una sintesi non facile tra le diverse e contrapposte visioni di Europa che sono emerse negli ultimi anni e che stanno creando fratture sempre più profonde tra Stati che mirano alla salvaguardia dell'interesse nazionale attraverso un potenziamento del metodo intergovernativo e Stati che al contrario spingono verso una soluzione federalista.

## CONSIGLIO GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI RESOCONTO DEL SEMINARIO

Lo scorso 12 ottobre, ha avuto luogo presso la sede dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) il primo Seminario del progetto “*Officina 2014, L’Italia in Europa*”, promosso dal CIME con il sostegno del Ministero degli Affari Esteri, il Dipartimento Politiche Europee del Consiglio dei Ministri e la Fondazione Cariplo.

Questa iniziativa parte dalla necessità di coinvolgere i diversi *stakeholders* della società italiana nella preparazione del prossimo semestre di Presidenza del Consiglio dell’Unione Europea (seconda metà del 2014), nel quadro del “trio” Italia-Lettonia-Lussemburgo.

Il primo dei seminari tematici, che sono costruiti intorno alle competenze e tematiche trattate dalle diverse formazioni del Consiglio dell’UE, ha esaminato i dossier di competenza del Consiglio: Giustizia e Affari Interni.

Esso è stato introdotto dal Dott. Emilio De Capitani (già Segretario della Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento Europeo), dal procuratore Dott. Ignazio Patrone e dal Min. Plen. Marco Del Panta.

Sono stati invitati a portare le proprie istanze organizzazioni della società civile attive in tema di cittadinanza, di immigrazione e sicurezza, nonché rappresentanti delle associazioni di categoria legate alla magistratura e all’avvocatura, sindacati e imprese.

È subito emerso come, in questo settore, similmente a quello che si riscontra sui grandi nodi economico-finanziari e di politica estera comune il primo problema è la mancanza di una comune visione politica. Il Trattato di Lisbona ha infatti positivamente rafforzato il “triangolo” diritti fondamentali, democrazia e stato di diritto, attribuendo alla Carta dei diritti fondamentali valore vincolante pari a quello del Trattato, potenziando il ruolo del Parlamento europeo e dei Parla-

**Un settore con  
ancora gravissimi  
deficit di visione  
politica comune**

menti nazionali, introducendo l'iniziativa dei cittadini e sopprimendo le principali limitazioni all'intervento della Corte di giustizia però l'applicazione concreta del nuovo sistema risulta ancora molto difficile.

Sono state quindi discusse diverse tematiche, che si prevede possano risultare strategiche nel corso della Presidenza Italiana del Consiglio dell'UE, che segnerà, oltre tutto, il momento di passaggio ufficiale di gran parte delle materie dell'ex terzo pilastro al regime legislativo ordinario dell'UE. Infatti alla data del 1° dicembre 2014, tutte le misure già adottate nel quadro dell'ex terzo pilastro (cooperazione giudiziaria penale e di polizia, di carattere intergovernativo) saranno assoggettate al controllo della Commissione e della Corte. La possibilità di attivare da quel momento la procedura di infrazione nei confronti di quei Paesi che non avranno dato attuazione alle decisioni quadro in materia darà la misura di tutta la distanza che c'è fra il diritto dell'Unione e la realtà della sua trasposizione ed attuazione da parte degli Stati membri. Tra queste misure, in particolare, ci si è soffermati sui dossier relativi alla protezione delle frontiere mediterranee, sull'istituzione del Procuratore europeo antifrode, sulla riforma di EUROJUST, sulla disciplina europea per la lotta al riciclaggio, la confisca e i sequestri dei beni ottenuti attraverso attività illegali, su alcuni aspetti legati alla mobilità quali la direttiva sui lavoratori stagionali, sulla protezione dei dati e la libertà di espressione su internet, la lotta alla discriminazione e alla corruzione.

Riguardo alla creazione dell'Ufficio del procuratore europeo antifrode e la riforma di Eurojust si è evidenziato come, oltre al ruolo specifico di questi soggetti, l'urgenza e l'importanza della loro istituzione o riforma nei tempi più brevi possibili è dato dal contributo che essi potranno dare allo sviluppo di una comune cultura giuridica europea che vada oltre la semplice cooperazione tra gli Stati.

**Protagonisti dello storico momento di “comunitarizzazione” del settore**

**Strategicità di temi quali, istituzione procuratore europeo, riforma EUROJUST e lotta al riciclaggio**

Mentre per quanto riguarda il dibattito su questioni cruciali quali l'immigrazione e l'asilo, ma anche la protezione dei dati personali, si è concordato di approfondire tali questioni dei seminari successivi.

È, inoltre, emersa una forte esigenza di recuperare il ritardo accumulato da parte dell'amministrazione italiana in molti di questi settori nei quali il Paese risulta molto spesso ancora inadempiente o non ancora in linea con le tendenze che si stanno profilando a livello europeo. Uno sforzo legislativo da compiere rapidamente e di grandi dimensioni, ma necessario se si vuole evitare l'umiliazione di un gran numero di procedure di infrazione subito dopo il semestre che si aggiungerebbe alle conseguenze che si profilano sulla base delle inadempienze nel campo del settore carcerario.

In generale si è concordato però anche sul fatto che l'esistente diversità normativa in questi settori danneggia sia la certezza del diritto, sia la possibilità di una sua applicazione coerente da parte degli operatori stessi.

**Un pesante ritardo italiano da recuperare**

**Armonizzazione e certezza del diritto a livello europeo**

## **CONSIGLIO OCCUPAZIONE, POLITICA SOCIALE, SALUTE E CONSUMATORI – RESOCONTO DEL SEMINARIO**

Il seminario tematico sui temi del Consiglio Occupazione, Politica Sociale, Salute e Consumatori (per le parti relative all'occupazione e alla politica sociale), secondo della serie di questi incontri previsti dal progetto "Officina 2014: l'Italia in Europa", si è svolto a Roma il pomeriggio del 28 novembre presso la sede nazionale della Unione Italiana per il Lavoro (UIL). Esso ha evidenziato la complessità la funzione strategica di tali politiche per ricostruire un rapporto tra istituzioni europee e cittadini in questo particolare momento di crisi.

La discussione è stata introdotta dal Dott. Pietro Tagliatesta (Coordinatore del Desk Italia presso la Direzione Generale EMPL della Commissione Europea) e dal Dott. Paolo Reboani (Presidente e AD di Italia Lavoro) e dal Min. plen. Gabriele Altana (Coordinatore dell'Unità di preparazione del Semestre italiano di Presidenza – Ministero degli Affari Esteri). Sono stati invitati a portare le proprie istanze sindacati, organizzazioni imprenditoriali e organizzazioni della società civile attive su temi del sociale (20 rappresentanti accreditati). Gli esperti, chiamati a descrivere la situazione nei due settori e a circoscrivere i *dossier* che più probabilmente ricadranno tra le questioni che si troverà a dover affrontare la Presidenza italiana, hanno subito utilizzato come principale parametro di riferimento l'impegno preso da tutti gli Stati membri per la realizzazione della Strategia EUROPA 2020.

In particolare, il Dott. Tagliatesta ha dettagliatamente analizzato l'attuale scarsa ambizione e le difficoltà che l'Italia sta mostrando nei confronti del raggiungimento di gran parte degli obiettivi previsti. Come problemi più urgenti da affrontare per il nostro paese ha evidenziato la disoccupazione giovanile e quella femminile, nonché l'utilizzo adeguato dei fondi europei. Tra le principali opportunità su cui puntare, invece, ha fatto riferimento allo sviluppo dell'apprendistato, il miglioramento della qualità dei servizi per l'impiego, la *silver economy* e gli *ICT jobs* oltre che a un utilizzo migliore della prossima nuova programmazione dei fondi FSE che saranno prevedibilmente più orientati all'inclusione sociale.

Il Dott. Reboani invece ha messo in evidenza come l'Italia dovrebbe contribuire ad un rilancio del Consiglio occupazione dell'Unione, poiché tale formazione appare da qualche anno fortemente entrata in crisi a causa di due limiti fondamentali: la debolezza delle basi giuridiche dei Trattati e il fatto che in tali materie si prevalgono spesso le logiche di difesa delle

**Troppo modesti gli obiettivi italiani nel quadro della Strategia EUROPA 2020**

**Disoccupazione giovanile e femminile le questioni più urgenti**

**Rilanciare il ruolo del Consiglio occupazione e politiche sociali**

sovranità nazionali. Questo ha come conseguenza una rarefazione dei *dossier* legislativi nei settori occupazione e affari sociali e una sempre minore propensione della stessa Commissione a interventi strategici in questo settore. Raccomanda quindi di riflettere su alcuni temi forti su cui puntare, ad esempio le priorità: migliore funzionamento dell'FSE, evoluzione del concetto di *flexicurity* (anche in uscita) e di mobilità del lavoro (anche nelle fasce medio-basse), sviluppo di pilastri pensionistici più avanzati con un maggiore potenziamento dei fondi pensione e un nuovo livello di partecipazione dei lavoratori, maggiore protagonismo delle parti sociali nella dimensione europea, individuazione di precisi obiettivi politici che vengano anche appoggiati attivamente dal Parlamento Europeo. Prima dell'apertura del dibattito generale il Min. plen. Altana ha inoltre fornito un rapido quadro della preparazione del semestre italiano, assicurando che occupazione e crescita dovrebbero essere tra le priorità insieme a ricerca, ambiente, politiche migratorie e asilo, politica di vicinato (in particolare verso il Mediterraneo), alimentazione e agricoltura. Ha ricordato che comunque il semestre italiano si collocherà anche in un momento particolarmente delicato sul fronte delle nomine dei nuovi protagonisti istituzionali UE e che tale circostanza prevedibilmente occuperà molto spazio nei negoziati.

Il dibattito generale è stato caratterizzato dagli interventi dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali presenti, che manifestano una preoccupazione crescente riguardo alle attuali ricette dell'UE nell'affrontare la crisi, evidenziando il fatto che le politiche occupazionali e sociali vengono quasi esclusivamente analizzate ormai in sede ECOFIN e con un'ottica essenzialmente volta alla diminuzione della spesa pubblica, modalità con la quale ritengono che non possa essere risolto alcuno dei gravi problemi esistenti. Nuov-

**Puntare sulla  
mobilità lavorativa  
e lo sviluppo di  
innovativi sistemi di  
partecipazione dei  
lavoratori**

**Superare l'ottica  
della riduzione della  
spesa pubblica**

**Misure fiscali  
innovative e  
coinvolgimento delle  
parti sociali**

ve proposte in tema di *governance* europea di questi settori, maggiore coinvolgimento delle parti sociali, migliore utilizzo dei fondi pensione, misure fiscali innovative e comuni, ruolo attivo delle autonomie locali con politiche sociali anticicliche, sono tra le soluzioni che emergono dal dibattito.

Viene, inoltre, evidenziata la necessità, ma anche la difficoltà attuale, della regolamentazione europea nel settore occupazionale, dove i diversi stadi di ratifica di alcune Convenzioni stanno creando forti tensioni e le revisioni di direttive fondamentali tardano talmente tanto da essere spesso già superate nel momento della loro entrata in vigore. Oltretutto emerge che nel complesso se la Presidenza italiana volesse avere un ruolo propositivo e attivo su queste politiche durante il proprio semestre, preliminarmente dovrà fare un grande lavoro di recupero di pesanti ritardi nel recepimento della normativa europea.

## **CONSIGLIO ISTRUZIONE, GIOVENTÙ, CULTURA E SPORT RESOCONTO DEL SEMINARIO**

Il 6 dicembre si è svolto presso la sede di FEDERCULTURE a Roma il terzo seminario tematico del progetto “Officina 2014: l’Italia in Europa” dedicato alle tematiche trattate dal Consiglio dell’UE “Istruzione, gioventù, cultura e sport”. L’incontro si è rivelato particolarmente interessante ed ha mostrato che in questi settori vi sono grandi potenzialità del Sistema-Paese che potrebbero essere validamente sfruttate durante il Semestre di Presidenza Italiana.

La discussione, moderata inizialmente da Stefano Milla (Segretario generale CIME) e poi da Pier Virgilio Dastoli (Presidente CIME), è stata introdotta da Claudio Bocci (Direttore di Federculture) e dal Ministro plenipotenziario Gabriele Altana (Coordinatore delle

azioni preparatorie del semestre italiano di Presidenza UE - MAE). Quest'ultimo ha brevemente evidenziato come attualmente il Ministero Affari Esteri, pur trovandosi in una sostanziale fase di transizione politica che non permetterà ancora per vari mesi di definire alcune priorità, sta procedendo con la preparazione degli aspetti più tecnici e finanziari del semestre di Presidenza. In particolare, accenna al programma di formazione che sarà gestito anche dall'Istituto diplomatico. Mettere l'accento sul ruolo della "cultura" come base dell'identità europea potrebbe risultare un argomento molto forte che Grecia e Italia nel 2014 potrebbero sfruttare per una buona riuscita dei rispettivi semestri di Presidenza UE.

Sono quindi intervenuti i rappresentanti delle Agenzie nazionali e dei punti nazionali di contatto responsabili di alcuni dei principali programmi di finanziamento dell'Unione nei tre settori di cui sopra; la Dott.ssa Leila Nista (MIBAC - Responsabile del NCP del programma Cultura), la Dott.ssa Serena Angioli (Direttrice area programmi Agenzia Nazionale Gioventù) e Francesca Sbordoni (Agenzia nazionale Programma LLP). Sono stati invitati a portare le proprie istanze organizzazioni della società civile ed enti attivi nei settori gioventù, arte e cultura, nonché rappresentanti delle associazioni di categoria legate alla scuola (32 rappresentanti accreditati). La dott.ssa Leila Nista, dopo aver brevemente riepilogato le principali novità attese sul nuovo programma europeo "Europa creativa" che entrerà in vigore dal 2014, ha evidenziato la necessità che l'Italia trovi per il proprio semestre nuovi argomenti di dibattito in tema di politica culturale europea e che si sviluppino delle nuove basi comuni in questo campo. Risulta quindi prioritario lavorare anche a un programma comune in campo culturale tra i tre paesi che gestiranno il Trio della Presidenza: Italia-Lettonia-Lussemburgo, ragionando anche già ad un adeguato passaggio di consegne con la Grecia,

### **Nuova stagione dei fondi europei nel settore culturale**

che finirà il suo mandato il 30 giugno 2014, e che ha indubbiamente con noi molti interessi convergenti in tale settore. Quanto ai programmi *Lifelong learning* e quello Gioventù in azione, che si prevedono essere incorporati in un nuovo programma unico dal 2014 in poi, la dott.ssa Francesca Sbordoni e la dott.ssa Angioli hanno sottolineato i risultati positivi conseguiti negli anni dalle varie azioni di formazione, ma anche i rischi legati ad una ristrutturazione delle attività non opportunamente bilanciata. In particolare la rappresentante dell'Agenzia Nazionale dei Giovani ha osservato l'importanza del supporto ai programmi di formazione per gli operatori che lavorano con i giovani, nonché il coinvolgimento dei giovani nei programmi a loro destinati, così come il tema della cittadinanza. Sbordoni ha espresso l'auspicio che si possa sviluppare qualche iniziativa specifica che affronti il tema del coinvolgimento della gioventù in politica. Dopo queste relazioni introduttive, si è passato ad un primo confronto con i portatori di interesse presenti. Sul tema dei giovani è stato fatto notare che tradizionalmente il paese che detiene la Presidenza organizza uno *Youth event* e che quindi appare anche opportuno iniziare a ragionare su quale tema possa caratterizzare quello italiano e su quale tema

Sul tema della cultura è emerso un numero molto elevato di sollecitazioni, in particolare occorre portare all'attenzione europea temi quali: la natura redistributiva degli investimenti culturali, sia in termini di maggiore coesione sociale sia in termini di conoscenza; le grandi possibilità che l'arte e la cultura offrono dal punto di vista della crescita, specialmente quando collegati a settori quale quello dell'ICT; l'importanza strategica della digitalizzazione culturale e di una innovativa didattica della cultura nel quadro dei nuovi percorsi di istruzione e conoscenza; l'interesse che potrebbe avere lo sviluppo di un metodo comune europeo di valutazione delle produzioni creative, degli

**Legame tra giovani.  
cultura e creatività  
come tratto  
distintivo del paese**

**Valorizzazione  
della natura  
redistributiva  
degli investimenti  
culturali**

**Patrimonio e  
potenziale creativo  
della dimensione  
culturale  
mediterranea**

strumenti innovativi di sostegno per la nascita di imprese creative; la promozione di gemellaggi europei su temi culturali e della mobilità degli artisti; la dimensione culturale mediterranea e il suo influsso in tutta l'Europa.

Sono successivamente intervenuti sullo stato del negoziato di alcuni dei principali *dossier* attualmente portati avanti dalle istituzioni europee, l'on. Silvia Costa (Parlamentare europea) e il Dott. Marcello Limina (Direttore generale Ufficio internazionale del MIUR). L'on. Silvia Costa ha evidenziato l'ancora sussistente un *deficit* di *governance* europea in tali settori che comportano spesso grandi problemi di coordinamento tra diversi attori cui al contrario è richiesto di sviluppare delle sinergie. Il 2014 sarà un anno topico per utilizzo dei fondi europei nelle suddette politiche purtroppo ancora basate su fragili basi legali ma che sarebbero fondamentali per migliorare la competitività europea a livello globale. Sul tema dell'agenda digitale ha denunciato la mancanza di attenzione verso il tema del "patrimonio" e invita la Presidenza italiana nel suo Semestre ad approfondire il tema delle potenzialità insite in un approccio più trasversale tra educazione, cultura e ricerca.

Il Dott. Limina ha elencato alcune delle priorità che intende suggerire al Governo italiano in termini di educazione, tra cui: un migliore utilizzo dei fondi strutturali per le scuole; il miglioramento della qualità dell'istruzione; il fattore della creatività legato all'imprenditoria e alla conoscenza; l'attenzione alla cittadinanza attiva dei giovani. Tra gli elementi prioritari che dovrebbero essere sviluppati, propone: la mobilità come fattore formativo, l'informatizzazione e digitalizzazione dei contenuti per l'apprendimento, la lotta contro la dispersione scolastica, la formazione degli insegnanti, una migliore valutazione dei sistemi scolastici, il miglioramento della formazione scientifica, l'implementazione dei sistemi di riconoscimento del-

**Approccio  
trasversale tra  
educazione, cultura  
e ricerca**

**Qualità  
dell'istruzione,  
strutture e  
competenze**

le competenze acquisite anche in ambiti non formali (EQF).

Le organizzazioni presenti hanno posto l'accento sui temi: della valorizzazione del docente, della necessaria innovazione dei programmi e degli strumenti didattici, della cultura "europea" degli insegnanti e del loro potenziale ruolo di mediatori, della necessità di destinare maggiori risorse e attenzione alla fascia di età tra 0 e 3 anni.

## **CONSIGLIO OCCUPAZIONE, POLITICA SOCIALE, SALUTE E CONSUMATORI – RESOCONTO DEL SEMINARIO**

Si è svolto a Roma la mattina del 27 febbraio 2013, presso la sede della Rappresentanza in Italia della Commissione europea (Sala Natali) il quarto seminario tematico del progetto "Officina 2014: l'Italia in Europa" dedicato al Consiglio UE "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" per quanto riguarda i *dossier* relativi alla sanità e ai consumatori.

La discussione è stata introdotta da Pier Virgilio Dastoli (Presidente CIME) e dal Dott. Marco Valletta della Commissione europea (Assistente del Direttore generale DG SANCO). È intervenuto anche il Min. plen. Gabriele Altana (Coordinatore dell'Unità di preparazione del Semestre italiano di Presidenza –Ministero degli Affari Esteri) che ha descritto in sintesi quale sia lo stato di preparazione relativo all'appuntamento alla Presidenza italiana 2014, ponendo in evidenza, sia che il momento di transizione politico italiano sta creando una serie di difficoltà nella programmazione, sia che appare piuttosto difficile strutturare le attività sulla base della legge sulle Presidenze semestrali attualmente in vigore (risalente al 1984) e delle poche disponibilità finanziarie temporaneamente previste. Altana ha, inoltre, evidenziato pure alcune peculiarità

istituzionali relative al secondo semestre del 2014 che renderanno ancora più complesso il lavoro, ad esempio l'alternarsi di due diversi collegi della Commissione europea e le altre nomine europee da gestire. Il Ministro ha, infine, augurato una collaborazione efficace della società civile nella preparazione del semestre.

Il Dott. Valletta ha illustrato approfonditamente gli sviluppi attesi nei tre pilastri: sicurezza alimentare, empowerment e protezione dei consumatori, salute pubblica, durante la seconda metà del 2014. Si sono sottolineati sia i punti di forza dell'attuale sistema europeo di controlli e autorizzazioni, e l'opportunità di fare alcune revisioni strategiche per far sì che siano eliminati nuovi fattori di rischio. Sono stati illustrati tutti i principali progetti di regolamenti e direttive che con maggiore probabilità saranno oggetto della mediazione italiana durante il semestre di Presidenza, tali proposte mirano a garantire alti livelli di sicurezza ed igiene con un carico di investimenti non troppo eccessivo per le PMI europee sottoposte ai riflessi della crisi generale. Sono state evidenziate anche le sfide imminenti in tema di OGM, prodotti clonati e mangimi animali medicati che esigono approcci regolamentari estremamente innovativi. Riguardo all'attesa riforma dei regolamenti in tema di sicurezza dei prodotti, si sottolinea come si preannuncia una battaglia sull'indicazione di origine il cui esito per l'Italia potrebbe rivelarsi estremamente importante, ma che anche *dossier* relativi ai servizi bancari sono da seguire con estrema attenzione. In particolare, viene sottolineato come l'Italia possa ottenere enormi vantaggi economici da un sistema più efficace di cooperazione in materia di protezione dei consumatori e dall'aumento del livello di informazione dei prodotti. Particolare attenzione andrebbe rivolta anche al pilastro salute, dove le pur esigue competenze dell'UE hanno un peso crescente dal punto di vista economico sul piano delle politiche farmaceutiche, dell'assistenza transfrontaliera, dei co-

**L'indicazione dell'origine dei prodotti come fondamentale obiettivo strategico per l'Italia**

**Fragilità ed eccellenze italiane in tema di salute**

sti dei sistemi sanitari, delle conseguenze dell'aumento della popolazione anziana.

Le diverse strade che in questi anni si sceglierà di seguire avranno probabilmente un impatto enorme sul sistema italiano che in questo settore alterna *best practices* ad aree di estrema fragilità.

Durante il dibattito, che ha visto coinvolto un numero elevato di organizzazioni (24 realtà accreditate) tra cui alcune associazioni dei consumatori, sono emersi una serie di interrogativi e di proposte che il governo italiano potrebbe sostenere durante il 2014. In particolare, sul fronte della sicurezza alimentare, si propone di semplificare il sistema di certificazione, il rafforzamento della tracciabilità e di tenere una posizione di contrarietà rispetto alla produzione di OGM in Europa. È stato evidenziato anche che durante il semestre di Presidenza ci si dovrebbe adoperare per organizzare un evento sulla promozione e la valorizzazione della cosiddetta “dieta del Mediterraneo”.

Sul tema della protezione dei consumatori sono emerse invece elementi quali: l'eccessivo peso delle *lobby* sulle scelte politiche, la diversità dell'applicazione di alcune direttive europee nei vari Stati membri, la maggiore attenzione alle importazioni *extra-UE*, l'importanza della battaglia contro l'*italian sounding*, il lavoro ancora da fare per aumentare l'informazione e la consapevolezza dei consumatori, l'applicazione più regolare dello *small business test*. È stato poi evidenziato come esista in Italia un metodo efficace di risoluzione delle controversie in tema di consumo, di tipo extragiudiziale, che potrebbe rappresentare una *best practice* da valorizzare durante la presidenza. Anche sul fronte sanitario sono state avanzate una serie di proposte da parte degli *stakeholder* presenti come: la prosecuzione del dibattito sull'eccesso dell'uso dei farmaci, la valorizzazione maggiore degli studi sulle cellule staminali, l'importanza dello sviluppo di nuovi strumenti informatici per la riorganizzazione del siste-

**Semplificazione  
dei sistemi  
di certificazione  
alimentare**

**Valorizzare  
la “dieta  
mediterranea”**

**Consapevolezza  
dei consumatori  
e protezione della  
qualità dei prodotti**

**Innovare il sistema  
sanitario e rafforza-  
re le politiche  
sul fronte  
dell'invecchiamento**

ma sanitario, l'allargamento a livello europeo del dibattito sulle ludopatie, la lotta contro la contraffazione dei farmaci. Gran parte dei presenti poi hanno concordato sul fatto che per l'Italia si rivelerebbe enormemente importante una adeguata politica europea sul fronte dell'invecchiamento attivo e in buona salute.

## CONSIGLIO COMPETITIVITÀ – RESOCONTO DEL SEMINARIO

Lo scorso 18 marzo ha avuto luogo presso la sede della Rappresentanza in Italia della Commissione europea, il quinto Seminario del progetto *Officina 2014, l'Italia in Europa*, promosso dal CIME. Tale appuntamento ha inteso trattare trasversalmente i temi di competenza del Consiglio dell'Unione "Competitività" e quindi alcuni dossier relativi al mercato interno, industria, ricerca e spazio.

Dopo una breve presentazione di apertura a cura del presidente del CIME Pier Virgilio Dastoli, il Min. Plen. Vincenzo Celeste, Consigliere diplomatico del Ministro per gli Affari Europei è intervenuto sui temi connessi al mercato interno, evidenziando come l'UE si sia concentrata essenzialmente sulla realizzazione dei cosiddetti "*Single Market Act I e II*" che contengono una varietà di programmi e misure in grado di generare crescita, aumentando l'efficienza del sistema di mercato integrato europeo nel suo complesso (standardizzazioni, qualifiche professionali, mobilità ed accesso, reti integrate, portabilità delle pensioni, economia digitale, partecipazione e fiducia dei consumatori, ecc..). Si prevede di approvare la quasi totalità delle proposte in discussione entro la fine della legislatura, ma non si esclude che alcune questioni strategiche per il nostro Paese, tra cui il pacchetto sicurezza dei prodotti, possano ancora finire sul tavolo della Presidenza Italiana. La seconda parte del semi-

**Completare  
un lavoro di  
regolamentazione  
di ampia portata**

nario è stata dedicata ai temi della ricerca, sui quali sono intervenuti Raffaele Liberali (Capo dipartimento del MIUR per l'Università, l'AFAM e la ricerca) e Massimo Gaudina (Commissione europea – Consiglio europeo della Ricerca). Lo stato della ricerca in Italia, in particolare quella di base, rimane di ottimo livello, ma vari elementi (quali le regole e le tipologie di finanziamento, le procedure di valutazione dei progetti, le difficoltà a fare sistema e la dispersione amministrativa) la rendono di poco impatto a livello europeo. Il tema dell'apertura all'internazionalizzazione della ricerca nazionale rimane pertanto strategico. Molti risultati potrebbero quindi essere raggiunti attraverso riforme migliorative della specifica gestione nazionale della ricerca e per questo si punta molto sull'agenda digitale e su progetti di *smart communities* in grado di riformare anche la pubblica amministrazione.

L'Italia a livello europeo è anche già riuscita a introdurre alcune linee importanti nel contesto del programma Horizon 2020, quali la priorità del *Cultural Heritage* (non solo conservazione, ma anche gestione e fruibilità dei beni culturali) e il riconoscimento del cofinanziamento in *kind* in aree della *social innovation* dedicate ai giovani ricercatori. Altri temi su cui l'Italia dovrebbe puntare sono: il nuovo concetto di dottorato e la mobilità dei ricercatori. In prospettiva del semestre di Presidenza Italiana il MIUR punta molto sull'approvazione di un progetto quadro di ricerca dedicato all'area mediterranea e sono in programma alcune conferenze (ad es. su nano-materiali, su biotecnologie e chimica verde) in cui l'Italia ha avviato delle sperimentazioni all'avanguardia. La ricerca di dimensione europea è in grado di fare un salto di qualità attraverso la previsione di strumenti che eliminino in particolare i problemi ancora esistenti sul fronte della mobilità dei ricercatori. Da questo punto di vista, la Presidenza Italiana potrà contribuire significativamente al rafforzamento della dimensione euro-

**Un sistema nazionale di ricerca caratterizzato da eccellenze insieme a gravi ritardi e scarso impatto a livello europeo**

**Strategico il legame tra ricerca e**

pea della ricerca. Viene portata ad esempio l'esperienza dell'ERC come sistema che premia le eccellenze piuttosto che la frammentazione e alcuni eccessi di sussidiarietà.

Antonello Lapalorcia del (Dirigente per la programmazione delle politiche industriali comunitarie presso il Ministero dello Sviluppo economico) ha evidenziato quali siano i limiti della politica industriale europea che non prende quasi mai decisioni in questo settore ma ci si limita spesso ad uno scambio di *best practices* e di riflessioni prospettiche di tipo generale. La difficoltà di dialogo nel nostro sistema che indebolisce la nostra capacità di influenza, malgrado continuo ad esserci eccellenze però non coordinate con la parte restante del Paese. Un esempio positivo è costituito dal dialogo strutturato con gli *stakeholders* nazionali che si è riuscito a fare nel periodo di negoziato relativo al cosiddetto regolamento REACH. Questo tipo di consultazione dovrebbe, tuttavia, avvenire in modo sistematico, rendendo permanente la partecipazione. Intervengono quindi al dibattito molti rappresentanti delle varie organizzazioni accreditate (30 diverse realtà) chiedendo in alcuni casi alcuni chiarimenti ai relatori ma introducendo anche propri spunti quali: il miglioramento del monitoraggio dei progressi compiuti nel quadro del mercato interno; la compatibilità delle politiche a favore della competitività con la sostenibilità ambientale; la questione della dimensione europea del sistema pensionistico; il problematico ritardo del Sud del Paese.

Gran parte del dibattito però si è incentro sul tema della debolezza del Sistema Paese, sulle difficoltà di dialogo tra piccole e grandi realtà industriali nazionali, che finisce per annullare anche i buoni risultati ottenuti nelle scelte a livello politico, questione questa in cui paiono intrecciarsi una mentalità inadeguata e forti resistenze ad un piano incisivo di riforme da parte delle realtà amministrative.

## **Mediterraneo**

**Gestione globale europea della ricerca**

**Superare i limiti della politica industriale europea**

**Affrontare l'attuale incapacità nazionale di fare sistema**

## CONSIGLIO AGRICOLTURA E PESCA RESOCONTO DEL SEMINARIO

Lo scorso 17 maggio presso la Sala Natali della Rappresentanza in Italia della Commissione europea si è svolto il seminario del progetto *Officina 2014: l'Italia in Europa* dedicato ai *dossier* del Consiglio UE Agricoltura e Pesca. Hanno introdotto i lavori Aldo Longo, direttore della DG AGRI della Commissione europea e Maurizio Reale del CESE sez.NAT.

Il dibattito si è aperto con una breve introduzione del Presidente del CIME Pier Virgilio Dastoli ha evidenziato come le rafforzate responsabilità del Parlamento Europeo, costituiscono delle novità che potrebbero favorire l'adozione di approcci innovativi anche in questo tradizionale settore dell'attività delle istituzioni europee.

Il dott. Longo poi illustrato i tre fondamentali *dossier* attualmente aperti: il bilancio 2014-2020, l'agenda 2020 e la riforma della PAC. Sulle prospettive del nuovo quadro pluriennale finanziario le politiche agricole costituiscono il settore più colpito dai previsti tagli (si attende una diminuzione di più del 7%). Questo rende ancora più strategica però la riforma della PAC che contiene una serie ampia di nuovi regolamenti, che si prevede di chiudere probabilmente entro fine legislatura. Tra le varie novità della riforma, particolarmente strategico risulterà il nuovo regime di pagamento diretto per gli agricoltori distinto nella proposta della Commissione tra pagamenti di base (70%) e pagamenti in linea con gli obiettivi ecologici (30%) sul quale vi sono ancora varie discussioni in atto. Un altro elemento fondamentale è costituito dalla previsione di alcune misure che mirano a favorire i giovani agricoltori alla quale però vari Stati membri si oppongono, ma che per l'Italia potrebbe invece risultare molto strategica. Altri rilevanti *dossier* che potrebbero rientrare anco-

**Gestire l'avvio della grande riforma della PAC**

ra nel negoziato della Presidenza italiana del 2014, in particolare riguarderebbero i seguenti temi: la Strategia europea per le foreste, la revisione del quadro giuridico per le produzioni organiche, la *partnership* sull'innovazione, alcuni aspetti legati alle regole per l'ortofrutticolo, la promozione dell'agricoltura nelle scuole e l'accordo sulla normativa per le indicazioni geografiche. Tra i temi strategici per l'Italia sono menzionati l'investimento sulla ricerca agricola, l'implementazione dei controlli sui pagamenti e il lancio di un dibattito ampio sul tema generale dell'alimentazione anche in prospettiva di Expo 2015 di Milano.

Il Dott. Maurizio Reale che rappresenta la Coldiretti nel Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) ha presentato il rapporto del CESE sulla nuova riforma della PAC, evidenziando la necessità di riportare l'agricoltura al centro dell'economia di valorizzare la qualità del prodotto agricolo all'interno della filiera alimentare e di adottare il nuovo approccio del *greening*. Per gli agricoltori italiani permangono le problematiche della definizione di agricoltore attivo e della quota per ettaro che non dovrebbe essere identica a quella di altri Paesi con situazioni geografiche molto diverse.

Dal dibattito che coinvolge poi i vari portatori di interesse presenti (AICCRE, UIL, CGIL, EURACTIV, CNA), sono emersi i seguenti temi: la salute degli animali, la migliore programmazione per la manutenzione del territorio, una più efficace ripartizione di competenze tra regioni e poteri locali, l'equità del calcolo per ettaro, la maggiore valorizzazione del lavoro effettivo dell'agricoltore degli addetti nel settore della pesca, la perdita costante di valore del prodotto agricolo, l'ampliamento delle quote di mercato dei prodotti agricoli europei, l'efficacia dei controlli sul territorio anche nel quadro delle regole sull'etichettatura. Sono emerse tutta una serie di problematiche su cui

**L'importanza  
dell'indicazione  
geografica**

**Lanciare il dibattito  
sul tema globale  
dell'alimentazione**

**Ridare centralità  
alla politica  
agricola**

nel 2014 l'Italia potrebbe esercitare un'influenza strategica specialmente con riferimento all'attuazione della riforma PAC che potrebbe comunque costituire uno spazio importante per difendere meglio anche gli interessi italiani.

Sul tema della politica europea della pesca sono state, infine, depositate le posizioni di LEGA PESCA e di ANAPI Pesca, particolarmente coinvolti dalle numerose riforme in fase di definizione anche in questo settore.

**Gestire meglio  
le problematiche  
legate alla  
particolarità del  
territorio italiano**

## **CONSIGLIO AMBIENTE – RESOCONTO DEL SEMINARIO**

Lo scorso 28 giugno si è tenuto il settimo seminario organizzato nel quadro del progetto Officina 2014 – Italia in Europa volto alla preparazione della Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea. Il dibattito si è svolto presso la sede della Rappresentanza della Commissione europea a Roma ed ha riguardato le politiche legate all'ambiente e ai cambiamenti climatici. Al seminario sono intervenuti il dott. Andrea Vettori della DG Ambiente e la dott.ssa Luisa Pierantonelli del Ministero dell'Ambiente; a moderare il dibattito, l'Ambasciatore Rocco Cangelosi ed il dott. Stefano Milia, rispettivamente Vice Presidente e Segretario generale del CIME. Al dibattito hanno preso parte esponenti delle istituzioni e della società civile, nonché rappresentanti del mondo sindacale e imprenditoriale.

Il dott. Milia ha introdotto il seminario illustrando gli obiettivi del progetto Officina 2014 e sottolineando in particolare l'importanza, a questo stadio della preparazione del semestre europeo, del coinvolgimento degli *stakeholders* nell'individuazione delle priorità della Presidenza italiana.

Il dott. Vettori ha presentato le priorità generali del

VII programma d'azione ambientale che indica le linee principali per la politica ambientale europea dal 2014 al 2020 ed ha proseguito esponendo le proposte legislative della Commissione attualmente in discussione e quelle in programma per il 2014 con un *focus* particolare sui principali *dossier* legislativi che potrebbero essere sul tavolo della Presidenza Italiana nella seconda metà del 2014.

### **Living well, within the limits of our planet**

Le priorità ambientali dell'Unione europea 2014 – 2020 sono contenute nel piano d'azione europeo per l'ambiente *Living well, within the limits of our planet*, unico documento strategico delle priorità politiche dell'Unione europea ad essere adottato in co-decisione. La Commissione ha proposto il testo legislativo a fine novembre 2012 e sotto l'impulso della Presidenza irlandese si è giunti ad un accordo in sede di trilatero che prevede modifiche all'atto molto limitate che ne accrescono il livello di ambizione in particolar modo in relazione all'efficienza nell'utilizzo delle risorse, alla qualità dell'aria, ai prodotti chimici, etc.

In sede COREPER, tuttavia, Polonia e Ungheria hanno espresso la loro posizione contraria all'accordo per i riferimenti ai cambiamenti climatici contenuti nel testo. Il 10 luglio è previsto il voto della Commissione Ambiente del Parlamento europeo, mentre l'adozione definitiva dovrebbe avvenire verosimilmente nella sessione plenaria in autunno.

Il testo focalizza l'attenzione sul tema della crescita sostenibile e sulle opportunità che essa offre. Il fatto di includere tutte le politiche ambientali, in un unico quadro normativo inclusi i cambiamenti climatici in consente di valorizzare le sinergie tra le varie politiche e di fornire un approccio più coerente per la loro attuazione.

Il documento individua **nove obiettivi prioritari** di cui tre di tipo tematico (1. Resilienza ecologica/capitale

**Focus sulla crescita  
sostenibile**

umano; 2. Crescita verde e competitiva – economia a basse emissioni di carbonio ed efficiente nell’impiego delle risorse; 3. Salute e ambiente, benessere dei cittadini). Le priorità così delineate necessitano di un **quadro di sostegno** da realizzarsi attraverso il miglioramento dell’attuazione della legislazione esistente, nonché della conoscenza scientifica; la coerenza degli investimenti previsti dai fondi delle altre politiche comunitarie con gli obiettivi di sostenibilità; l’incremento delle eco-innovazioni per far sì che anche il settore finanziario premi l’eco-sostenibilità. Infine, il testo fa riferimento a due dimensioni spaziali: una è a livello urbano e si concentra sulle sfide ambientali (rifiuti, traffico, qualità dell’aria, etc.) che dovranno essere affrontate dai grandi agglomerati urbani in cui - si prevede - abiterà circa l’80% dei cittadini europei. Quanto alla dimensione internazionale, essa attiene principalmente ai rapporti con gli Stati terzi in materia ambientale, siano essi *partner* tradizionali dell’Unione europea (Stati Uniti, Canada, Brasile, Cina, India), siano essi paesi che rientrano nella politica di vicinato (paesi del sud del Mediterraneo, dell’Est Europa, dei Balcani).

Tra i **principali messaggi chiave** della proposta legislativa, si sottolinea in particolare:

1. L’urgenza di migliorare l’attuazione della legislazione esistente e le strategie già adottate. A tal proposito, un elemento innovativo è costituito dalla previsione di azioni per la protezione del suolo e del territorio;
2. La necessità di attuare le azioni delle tabelle di marcia sull’efficienza delle risorse e dell’economia a basso tenore di carbonio, per aumentare l’innovazione, ridurre le emissioni di gas a effetto serra, creare un’economia circolare, minimizzare gli impatti ambientali. Tra le innovazioni, vi è il *focus* sull’analisi delle conseguenze del ciclo di vita del prodotto in modo da avere sistemi di produzione e

**Dimensione urbana  
e internazionale**

**Attuazione della  
legislazione vigente**

**Efficienza  
delle risorse e  
dell’economia a  
basso tenore di  
carbonio**

- di consumo più sostenibili e coerenti tra di loro;
3. L'obiettivo di intensificare gli sforzi per migliorare la qualità dell'aria e per affrontare efficacemente gli effetti combinati delle sostanze chimiche e i rischi relativi ai perturbatori endocrini;
  4. La necessità di lavorare sulle informazioni per migliorare l'attuazione della legislazione; a tal proposito, la Commissione sta vagliando l'ipotesi di impiegare contratti di partenariato come sistemi complementari alle procedure di infrazione. Sul tavolo della Commissione vi è anche una proposta che mira a realizzare un sistema di sorveglianza più uniforme all'interno dell'Unione europea.

### **Semestre di Presidenza italiana: quali priorità per la politica ambientale?**

Il *work program* della Commissione per il 2014 è attualmente in fase di discussione, per cui sarà possibile conoscere in modo più dettagliato le proposte legislative del prossimo anno solo nell'autunno 2013. Il semestre di Presidenza Italiana dell'Unione europea coinciderà, inoltre, con un forte periodo di transizione e di mutamenti istituzionali (elezioni del Parlamento europeo a maggio; insediamento della Commissione Europea a novembre). La Commissione fisserà una data oltre la quale non presenterà più nuove proposte legislative che non siano di *routine* o preventivamente concordate per evitare quanto accaduto in precedenza con la direttiva Bolkestein.

### **Principali proposte legislative e non-legislative già presentate**

La *revisione della Direttiva sulla Valutazione d'Impatto Ambientale* - COM(2012)628 rientra tra le priorità della Presidenza lituana; la sua approvazione in prima lettura è tuttavia incerta.

L'adozione della *proposta di Regolamento sull'accesso alle risorse genetiche* – COM(2012)576 dipenderà

**Qualità dell'aria**

**Sistema di sorveglianza e contratti di partenariato**

**Valutazione d'impatto ambientale**

**Risorse genetiche**

anch'essa dai progressi che la presidenza lituana riuscirà a compiere.

Quanto alla *proposta di Direttiva su spazio marittimo e gestione integrata delle zone costiere* – COM(2012)133, alcuni Stati membri hanno espresso delle perplessità sotto il profilo del rispetto del principio di sussidiarietà. La Commissione ha nondimeno sottolineato l'importanza di una gestione integrata delle zone costiere in riferimento ad esempio all'utilizzo dei minerali presenti.

Sul tavolo vi è ancora la *proposta di Regolamento relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio (CITES)* - COM(2012)403, nonché la *proposta di Regolamento che modifica il regolamento (UE) n. 528/2012, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi per quanto riguarda determinate condizioni per l'accesso al mercato* – COM(2013)288. Quest'ultimo è un regolamento già adottato ma non entrato in vigore per incorrettezze tecniche cui la Commissione sta cercando di rimediare con un emendamento.

Infine, la *Direttiva quadro sul suolo* – COM(2006)232 è rimasta bloccata in Consiglio per l'opposizione di una minoranza di blocco.

### **Principali proposte legislative e non-legislative in preparazione (soggette a valutazione d'impatto)**

Per quanto riguarda la *Revisione della strategia tematica sulla qualità dell'aria e pacchetto di misure legislative associate* (2013), una eventuale valutazione d'impatto positiva porterebbe alla presentazione della proposta da parte della Commissione nel mese di dicembre e potrebbe costituire uno dei principali *dossier* legislativi discussi durante il semestre di Presidenza italiana. Analogo discorso può esser fatto relativamente alla *proposta legislativa su ispezioni e controlli relativi alle spedizioni di rifiuti*, non-

**Gestione integrata delle zone costiere**

**Protezione di flora e fauna**

**Biocidi**

**Direttiva sul suolo in fase di stallo**

**Qualità dell'aria**

**Spedizioni di rifiuti e specie invasive**

ché alla *proposta legislativa sulle specie invasive*. Un'altra proposta in preparazione è quella riguardante la *valutazione ambientale, energetica e climatica per l'estrazione sicura di idrocarburi non convenzionali* (e.g. gas di scisto). A fronte di una situazione di forte disomogeneità tra Stati membri, la Commissione sta valutando l'adeguatezza del quadro normativo attuale a garantire una gestione accurata del rischio ambientale e climatico dell'estrazione degli idrocarburi non convenzionali.

Una delle priorità della Presidenza italiana potrebbe essere la *Revisione della strategia sui perturbatori endocrini*. In sede di approvazione del VII programma quadro, l'Italia ha fortemente sostenuto l'analisi dell'impatto di tali prodotti chimici sulla salute, in particolare su alcune categorie della popolazione (donne, bambini).

In preparazione è anche la *Revisione del quadro legale sulle ispezioni ambientali*. La Commissione sta valutando l'ipotesi di garantire e rendere obbligatori dei livelli minimi per rendere più uniforme il sistema delle ispezioni.

La *Roadmap sull'efficienza nell'uso delle risorse* prevede la redazione di Comunicazioni sull'uso sostenibile del fosforo, sulle costruzioni sostenibili e sul cibo sostenibile; nonché sui rifiuti alimentari e sulla riduzione dell'uso di imballaggi di plastica.

Infine, il grande *Pacchetto legislativo su monitoraggio, reporting e verifica delle emissioni di CO2 del trasporto marittimo* farà seguito al Libro verde presentato dalla Commissione nei mesi scorsi.

### **Principali proposte legislative e non-legislative in preparazione (soggette a valutazione d'impatto e alla decisione sul programma di lavoro 2014 della Commissione)**

Sul lungo termine, si menzionano, inoltre, il pacchetto di proposte sull'economia circolare (*target* e revisione

## **Gas di scisto**

## **Livelli minimi per le ispezioni ambientali**

## **Uso delle risorse efficienti**

## **Pacchetto sull'economia circolare**

della legislazione sui rifiuti, *Beyond-GDP*, indicatori e obiettivi per l'efficienza delle risorse), nonché una serie di proposte adottate a seguito del Libro Verde "Un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030 – COM(2013)0169".

Si segnala, infine, la preparazione della Conferenza delle parti della Convenzione sulla biodiversità che avrà luogo nell'ottobre 2014 in Corea e sulla quale la presidenza italiana dovrà trovare un accordo sul mandato per le negoziazioni, nonché quella della Conferenza delle parti della UNFCCC (Convenzione sul clima) nel dicembre 2014.

### **Diplomazia ambientale**

L'Ambasciatore Cangelosi è successivamente intervenuto sottolineando l'importanza dell'ambiente come elemento propulsivo della politica europea in campo internazionale. L'Ambasciatore ha espresso l'auspicio che la Presidenza italiana possa dare un forte impulso alle tematiche ambientali ed ai relativi investimenti che risultano strategici anche sotto il profilo occupazionale. Il tema della crescita, che prende un nuovo slancio con la decisione del Consiglio europeo di stanziare otto miliardi contro la disoccupazione giovanile, è strettamente connessa all'ambiente e alla *green economy*.

Un altro importante spunto di riflessione è costituito dall'estrazione dello *shale gas*, questione che sta suscitando un dibattito vivace tra gli esperti che tendono a valutare da un lato, l'impatto ambientale del *fracking*, ossia della tecnica di esplorazione ed estrazione dello *shale gas* e dall'altro, le enormi potenzialità in termini di indipendenza energetica e le conseguenti implicazioni da un punto di vista geopolitico.

Si è, infine, ricordata la centralità dell'ambiente nelle relazioni con il Mediterraneo come elemento insieme di sviluppo e di cooperazione per la pacificazione e la stabilità regionale.

**L'ambiente nella politica estera europea**

**Green economy**

**Shale gas e rivoluzione geopolitica**

**Ambiente nelle relazioni con il Mediterraneo**

## **Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici. Sviluppi recenti**

Il 16 aprile 2013 la Commissione europea ha adottato la strategia di adattamento ai cambiamenti climatici con l'obiettivo di limitare l'impatto dell'aumento delle temperature globali. Nella strategia gli Stati membri vengono invitati ad adottarne delle proprie a livello nazionale, tenuto conto delle specifiche vulnerabilità e coerentemente con le scadenze fissate nel Libro bianco della Commissione europea "Adattarsi ai cambiamenti climatici: verso un quadro d'azione europeo".

Il Ministero dell'Ambiente ha da sempre promosso delle iniziative e delle azioni nel più ampio contesto delle politiche esistenti di tutela dell'ambiente, di prevenzione dei disastri naturali, di gestione sostenibile delle risorse naturali e di tutela della salute. Tuttavia, in linea con quanto stabilito nel Libro bianco della Commissione, il Ministero ha ritenuto necessario avviare un processo per l'elaborazione della strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici in modo da garantire la tempestiva ed efficace adozione delle misure di adattamento necessarie, coerentemente con i vari settori e livelli di governo interessati.

A tal proposito, il Ministero ha convocato nel febbraio 2012 un tavolo tecnico con i rappresentanti dei principali istituti di ricerca per predisporre una *road map* finalizzata alla redazione della strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici.

Il primo passo per l'elaborazione della strategia ha previsto una preventiva fase di consultazione con scienziati, ricercatori ed esperti nazionali. La fase di consultazione ha permesso di disporre di risultati scientifici attendibili e aggiornati attraverso la somministrazione di un questionario finalizzato alla raccolta delle valutazioni degli *stakeholders* sulle necessità specifiche e le barriere per eventuali azioni e misure di adattamento. Il dialogo con le parti interessate è risultato di fondamentale importanza per l'elaborazione

## **Un quadro d'azione europeo per la lotta ai cambiamenti climatici**

### **Elaborazione della strategia nazionale**

### **Fase di consultazione con scienziati, ricercatori ed esperti**

della strategia nazionale la cui attuazione implica importanti ristrutturazioni in alcuni settori socio-economici particolarmente dipendenti dalle condizioni meteo-climatiche o in comparti particolarmente esposti ai cambiamenti climatici.

Sulla base di tali consultazioni, il Ministero sta predisponendo una prima bozza di strategia nazionale che verrà pubblicata *online* entro fine luglio per raccogliere le osservazioni degli *stakeholders* in un secondo *round* di consultazioni. Entro fine anno è prevista la redazione della versione finale della strategia.

Inoltre, si tratterà di coinvolgere le istituzioni a livello nazionale e locale per stabilire un ordine di priorità nell'individuazione delle misure e delle azioni sostenibili da un punto di vista ambientale ed economico. L'attenzione rivolta nei confronti delle tematiche connesse ai cambiamenti climatici e più in generale all'ambiente ha, infatti, delle ricadute positive sul piano della sostenibilità ambientale in un paese, come l'Italia, soggetto a forti vulnerabilità, quali il dissesto idrogeologico e la siccità. Le misure *green* rappresentano poi un elemento fondamentale e strategico per rilanciare l'economia e l'occupazione.

Perché la strategia nazionale non si traduca in una mera dichiarazione di principi, è necessario destinare maggiori risorse per finanziare gli investimenti in tale settore. In questo senso, i fondi strutturali europei giocheranno un ruolo fondamentale, dal momento che il 20% delle risorse a disposizione per il prossimo settennato verranno destinate al lotta ai cambiamenti climatici. La dott.ssa Pierantonelli ha concluso il suo intervento auspicando altresì l'introduzione di meccanismi che rendano meno rigido e più celere l'impiego stesso dei fondi strutturali finalizzati al finanziamento di interventi a favore della protezione ambientale e del rilancio occupazionale.

**Secondo round di consultazioni online**

**Ricadute positive sul piano della sostenibilità ambientale**

**20% dei fondi strutturali alla lotta ai cambiamenti climatici**

### **Dibattito conclusivo**

Dal dibattito successivo agli interventi, è emersa una generale insoddisfazione principalmente nei confronti della **fase discendente del processo legislativo**. Sono stati lamentati ritardi nel recepimento della legislazione europea a livello nazionale e locale. Tali ritardi hanno un impatto negativo sulla capacità di attuare le direttive ai diversi livelli e si riflettono sull'elevato numero di procedimenti di infrazione a carico dell'Italia. Il recepimento delle direttive in ambito ambientale è ulteriormente complicato dal fatto che esso richiede il coinvolgimento di più ministeri, essendo un settore orizzontale. Per porre rimedio a questo problema, cui la recente approvazione della legge 24 dicembre 2012, n. 234 tenta di dare una risposta, si ritiene necessario un ulteriore rafforzamento degli organi di coordinamento quali la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Unificata. A questo proposito, la dott.ssa Pierantonelli ha evidenziato come l'elaborazione della strategia nazionale ai cambiamenti climatici risponda proprio all'esigenza di migliorare l'attuazione della legislazione europea esistente fornendo un quadro normativo coerente declinato in ogni settore. In altri termini, la strategia nazionale avrà la doppia valenza di fortissimo stimolo all'attuazione delle direttive e di vincolo nel recepimento delle direttive in modo da garantire la coerenza con le diverse pratiche settoriali. In questa prospettiva, infine, il Ministro Orlando ha accolto la richiesta per la ricostituzione del Consiglio economico e sociale per le politiche ambientali che raccoglie rappresentanti del mondo imprenditoriale e sindacale. Tale organismo avrà anche la funzione di discutere dei capitoli di spesa che si vuole affrontare coerentemente con le politiche elaborate.

È stato notato, invece, che la **valutazione d'impatto** introdotta dal Trattato di Lisbona ha sortito effetti positivi sia sulla fase ascendente sia sulla fase discendente del processo legislativo. In particolare, essa risolve

### **Ritardi nel recepimento della legislazione europea**

### **Effetti positivi della valutazione d'impatto nella fase ascendente e discendente**

in modo preventivo la questione della sussidiarietà e della proporzionalità dell'intervento del legislatore europeo, al contempo rendendo più semplice il lavoro di traduzione delle direttive da parte del legislatore nazionale e subnazionale.

Un tema attorno al quale si è manifestato un grande consenso da parte degli *stakeholders*, oltre che dei relatori è quello dell'**educazione ambientale** e della formazione professionale concernente i cosiddetti *green jobs*. Si è auspicato un maggiore coinvolgimento delle scuole attraverso la promozione di iniziative (premi, giornate dell'ambiente, ecc.) per sensibilizzare le nuove generazioni rispetto alle politiche ambientali, con particolare riferimento alla biodiversità, alla gestione dei rifiuti e ai cambiamenti climatici. Tale questione è strettamente connessa a quella più ampia dell'**informazione** e della prevenzione: eventi e campagne di sensibilizzazione difettano di visibilità e hanno poca presa sull'opinione pubblica.

Si è riflettuto, infine, sul ruolo dell'Unione europea nella predisposizione di un'agenda maggiormente ispirata all'ambiente e alla *green economy* sulla scorta della svolta effettuata di recente dai governi cinese e statunitense. Si è espressa la necessità che l'Unione europea coltivi con maggiore convinzione e maggiori investimenti l'innovazione in questo settore e sostenga lo sviluppo di nuove tecnologie, in tal modo facendo dell'ambiente il volano dell'economia e l'elemento cardine del rilancio della competitività con prodotti più tecnologici, più innovativi e a basso costo.

**Educazione  
ambientale  
e green jobs**

**Maggiori  
investimenti e  
nuove tecnologie**

## CONSIGLIO TRASPORTI, TELECOMUNICAZIONI, ENERGIA RESOCONTO DEL SEMINARIO

Lo scorso 5 luglio si è tenuto l'ottavo incontro dedicato a trasporti, telecomunicazioni ed energia organizzato nell'ambito del progetto Officina 2014 – Italia in Europa volto al coinvolgimento delle parti sociali nella preparazione del semestre di Presidenza Italiana del Consiglio Europeo. Il dibattito, ospitato dalla Rappresentanza della Commissione europea in Italia, è stato introdotto dall'On. Sandro Gozi che ha illustrato brevemente gli obiettivi del progetto ed ha sottolineato la centralità delle politiche oggetto del seminario quali importanti volani dello sviluppo economico.

A moderare il dibattito, vi era il Presidente del CIME, Pier Virgilio Dastoli.

### *Presidenza Italiana: sfide & opportunità*

Il min. Plen. Alberto Cutillo, responsabile del Ministero degli Affari Esteri per la stesura del programma della Presidenza italiana, ha illustrato le attività di preparazione del semestre di presidenza italiana dell'Unione europea, evidenziando in primo luogo le funzioni della Presidenza sia a livello esterno (organizzazione e presidenza dei consigli; gestione dei rapporti con le altre istituzioni europee), sia a livello interno (organizzazione di gruppi informali di lavoro e di eventi di carattere politico e non).

Si è poi passati a descrivere le caratteristiche del semestre di Presidenza Italiana che sarà molto particolare dal punto di vista istituzionale, a partire dal contemporaneo insediamento della Presidenza con quello del Parlamento europeo successivo alle elezioni del maggio 2014. Pochi mesi dopo verrà a scadenza il mandato della Commissione Barroso e quindi dell'Alto Rappresentante, e sarà altresì necessario nominare il Presidente del Consiglio europeo. La Presidenza italiana si troverà a gestire questa delicata fase isti-

tuzionale e dovrà pertanto stilare un programma al tempo stesso ambizioso e realistico, che tenga conto anche dei periodi di sospensione dei lavori dovuti al ricambio istituzionale. Quanto alle scadenze, a metà luglio verrà lanciato il trio delle Presidenze, seguito a novembre dalla presentazione del calendario dei consigli. Il 2014 si aprirà, invece, con la predisposizione della prima bozza del programma del trio che verrà approvato formalmente dal Consiglio Affari Generali nel giugno 2014, alla cui data verrà reso pubblico il programma della Presidenza italiana.

Cutillo ha, inoltre, illustrato le priorità dell'agenda politica ed economica della Presidenza italiana. Se i problemi della crescita e dell'occupazione continueranno ad essere al centro dell'attenzione politica, la Presidenza italiana intende dare impulso ad una nuova fase costituente che riformi in modo profondo gli assetti istituzionali europei. Altre tematiche sensibili riguardano il processo di integrazione europea dei Balcani e della Turchia; una maggiore attenzione verso il Mediterraneo anche alla luce dei recenti avvenimenti in Egitto; il rafforzamento degli strumenti e dei meccanismi della politica di difesa comune europea; lo sviluppo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia il quale entrerà in una nuova fase quinquennale in concomitanza con l'avvio della Presidenza italiana. Un obiettivo più specifico è, poi, quello del lancio della Regione Adriatico – Ionica cui l'Italia è a lavoro già da tre anni e che dovrebbe venire a maturazione proprio durante la Presidenza italiana.

Il semestre di Presidenza costituisce un importante appuntamento istituzionale che consente di promuovere l'interesse nazionale e di portare avanti quei *dossier* legislativi che sono più a cuore al Sistema Italia. Da questo punto di vista, l'Italia si è già prefissata l'obiettivo specifico di creare una sinergia con l'Expo di Milano che avrà inizio l'1 Maggio 2015. La scelta di organizzare il vertice ASEAN dell'ottobre 2014 a

**Agenda della  
Presidenza:  
crescita,  
allargamento,  
Mediterraneo**

**Un obiettivo  
specifico: la  
Regione Adriatico –  
Ionica**

Milano indica chiaramente l'enfasi posta dall'Italia sull'Expo e sui temi trattati "Sfamare il pianeta, energia per la vita".

Sotto il profilo organizzativo, il coordinamento politico fa capo alla Presidenza del Consiglio, mentre quello programmatico fa capo al Ministero degli Esteri. A luglio verrà nominata una delegazione per la preparazione della Presidenza italiana dell'UE che rimarrà in carica fino a sei mesi dopo lo scadere della Presidenza. Ogni ministero interessato, inoltre, è stato incoraggiato ad istituire una cabina di regia al proprio interno per interagire con le altre istituzioni, a prendere contatto con la controparte a Bruxelles, a individuare delle priorità ed i funzionari chiamati a presiedere di volta in volta le riunioni, ad indicare proposte legislative che verranno a maturazione nel semestre di presidenza italiano e a proporre un calendario programmatico per ciascuna formazione del Consiglio.

*L'agenda energetica europea: sostenibilità, competitività, diversificazione*

Di politiche energetiche si è poi discusso con il direttore aggiunto della DG Energia della Commissione europea Fabrizio Barbaso. La sua relazione è stata introdotta dalla descrizione del contesto dell'energia in Italia e nel mondo e dei mutamenti estremamente rapidi cui è stato soggetto, dalla crisi finanziaria, economica e dei bilanci pubblici, che ha condizionato gli investimenti per le difficoltà di accesso al capitale per le imprese, all'impatto di Fukushima, in seguito al quale alcuni paesi, tra cui l'Italia, la Svizzera, il Belgio e dal 2022 la Germania, hanno rinunciato al nucleare, imponendo una modifica delle rispettive strategie energetiche nazionali.

La domanda di energia è in aumento, soprattutto nei paesi emergenti (Cina, India, Medio Oriente) dove si prevede un aumento dei consumi energetici pari al 60% nei prossimi 15 anni. Ciò indica chiaramente lo

**Spostamento della  
domanda energetica  
verso i paesi  
emergenti**

spostamento della domanda energetica: Cina, Russia, Brasile, Sudafrica consumano energia più dei paesi dell'OCSE; al contrario, la domanda ed il consumo di energia in Europa sono destinati a rimanere inalterati o addirittura a scendere. C'è poi l'impatto della rivoluzione dello *shale gas*. Il prezzo del gas negli Stati Uniti è sceso ed è pari ad un terzo del costo in Europa. Ciò ha permesso l'abbattimento dei costi dell'elettricità, ha rilanciato la competitività delle imprese americane e ha dato impulso ad un processo di delocalizzazione di industrie europee negli Stati Uniti (e.g. Bayern). Nondimeno è da sottovalutare l'impatto geopolitico dello *shale gas*: l'indipendenza energetica spingerà gli Stati Uniti ad una revisione della strategia americana verso i paesi del Medio Oriente e l'Europa ad avere un più ampio margine di manovra nella trasformazione del petrolio in strumento di pacificazione in tutti quei paesi produttori di petrolio che sono ancora teatri di guerra.

**Competitività.** Se si dà uno sguardo all'andamento dei prezzi per le industrie dell'elettricità dal 2005 a oggi, si nota come in Europa i prezzi siano saliti del 37-38%, in Giappone dell'11%, mentre negli USA siano scesi del 4%. Il grafico mostra chiaramente la perdita di competitività delle industrie europee a causa dell'aumento maggiore dei prezzi dell'elettricità. Se si guarda all'andamento dei prezzi dell'elettricità per l'industria in Europa nella seconda parte del 2012, si vede come in Italia i prezzi siano aumentati del 12% a fronte di una crescita media europea del 6.6%. In Italia, i prezzi elevati si spiegano per gli oneri fiscali indiretti che gravano sui consumatori e sulle imprese utilizzati tra l'altro per finanziare un programma di sostegno alle rinnovabili.

**Sicurezza dell'approvvigionamento.** L'Europa dipende dalle importazioni. Tutte le materie prime (petrolio, gas, carbone, uranio) vengono importate e le importazioni superano la produzione europea. La

**La rivoluzione dello  
*shale gas***

**Aumento del  
38% dei prezzi  
per le imprese  
delle industrie  
dell'elettricità in  
Europa**

**Dipendenza dalle  
importazioni:  
tendenza in crescita**

tendenza a questa dipendenza dalle importazioni è in crescita, soprattutto per gas e petrolio; si calcola che entro il 2030, il 90% del petrolio verrà importato anche per effetto dell'esaurimento delle risorse petrolifere nel Mare del Nord; analogo discorso per il gas la cui importazione salirà all'80%. Nel complesso dei paesi europei, l'Italia risulta particolarmente vulnerabile sotto questo profilo, dal momento che il gas importato attualmente rappresenta il 90% del fabbisogno nazionale.

Il costo delle importazioni per l'Europa di fonti energetiche ammonta a 400 miliardi di euro all'anno, pari al 3,2% del PIL Italiano. In questa prospettiva, la prima delle priorità dell'agenda energetica è il completamento del mercato interno dell'energia. L'approvazione di tutta una serie di pacchetti legislativi deve essere seguita dall'adozione di codici di funzionamento del mercato (ad esempio le regole per il passaggio del gas e dell'elettricità alle frontiere per evitare fenomeni di congestione) e da massicci investimenti nelle infrastrutture senza i quali il mercato interno rimarrebbe solo un concetto astratto. Secondo uno studio dell'Università di Oxford e dell'Università di Singapore, il completamento del mercato interno dell'energia comporta notevoli vantaggi in termini economici (0.2% del PIL) e finanziari (35 miliardi all'anno per l'elettricità e 30 miliardi per il gas).

**Fonti alternative di energia.** La proposta di direttiva sulle infrastrutture alternative è molto importante e tradizionalmente soltanto l'Italia ha portato avanti questa battaglia insieme alla Germania e con il sostegno di alcuni europarlamentari. In Italia le macchine a gas o a metano liquido rappresentano già un importante contributo alla ricerca di fonti alternative e oggi con questa direttiva si dovrebbero creare le migliori condizioni per il rilancio del metano liquido e per il trasporto elettrico. Senza dubbio, quindi, il *dossier* sulle infrastrutture alternative costituisce

**Importazioni di energia pari al 3.2% del PIL Italia**

**Fonti alternative di energia**

una delle priorità del semestre di presidenza italiana. Quanto agli obiettivi del pacchetto clima-energia 20-20-20, quello della riduzione delle emissioni di gas effetto serra del 20% potrà essere verosimilmente raggiunto. Analogamente, l'aumento al 20% della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili è un obiettivo che si prevede di raggiungere, nonostante i meccanismi di sostegno alle rinnovabili siano molto costosi e abbiano un impatto negativo sia sulla competitività delle imprese, sia sui consumi. A tal fine, andrebbe elaborata una nuova strategia che tenga conto dello sviluppo tecnologico (costi dei pannelli solari, delle turbine eoliche) e che sostituisca i meccanismi fissi di sostegno alle rinnovabili con dei meccanismi variabili che riducano l'aggravio di bilancio derivante dai sovra costi marginali di produzione. La Commissione dovrà rivedere le *guidelines* per gli aiuti da destinare alle rinnovabili in modo tale da annullare l'eccesso di offerta mediante, ad esempio, un meccanismo di ritiri annui effettuati dal Gestore dei Servizi Elettrici.

Un altro problema delle rinnovabili è che queste creano dei fenomeni di intermittenza, per cui la produzione energetica non è alimentata su base continua. Da qui, la necessità di investire su capacità alternative attraverso i cosiddetti *capacity mechanisms* che garantiscano una produzione sufficiente anche quando fonti energetiche variabili (come il vento o il sole) non producono. Rispetto a questo tema, la Commissione ha adottato una posizione molto prudente poiché l'introduzione di tali meccanismi in modo inadeguato da parte degli Stati membri potrebbe condurre ad una frammentazione del mercato interno.

**Efficienza energetica.** Il raggiungimento dell'obiettivo dell'aumento del 20% di efficienza energetica entro il 2020 è una priorità dell'Unione europea, sebbene questa si scontri con la riluttanza degli Stati membri ad investire in efficienza energetica a causa degli oneri rilevanti da sostenere all'inizio e che, tut-

**Fenomeni di intermittenza delle rinnovabili**

**+20% di efficienza energetica**

tavia, vengono largamente compensati nel lungo periodo. Si stima che il raggiungimento dell'obiettivo del 20% di efficienza energetica porti ad un risparmio di 100 miliardi di importazioni. Entro il 2050, per produrre un'unità dovrebbe bastare la metà dell'energia consumata oggi. Tale obiettivo è realistico se vi sarà coerenza tra gli obiettivi politici e la realizzazione in concreto soprattutto in termini di investimenti.

**Sicurezza energetica.** Sicurezza energetica è sinonimo di diversificazione, è necessario cioè puntare sulle fonti alternative, sullo *shale gas* e sulle rinnovabili, ridurre il consumo con l'efficienza energetica e cercare fonti e strade alternative per importare materie prime da paesi terzi. Un esempio positivo per l'Italia è l'apertura del corridoio meridionale - uno dei quattro corridoi di approvvigionamento dell'UE - con la decisione del 28 giugno dell'Azerbaijan di aprire le esportazioni attraverso la *Trans-Adriatic pipeline* (TAP) in competizione con Nabucco. L'Italia si candida quindi a costituire uno dei principali *hub* del gas nella misura in cui riuscirà a creare delle infrastrutture interne di trasporto per il gas verso gli altri paesi dell'Unione europea. Nelle *country specific recommendations* in materia di energia si chiede all'Italia di intervenire proprio sulla mancanza di infrastrutture.

La strategia di diversificazione prevede, altresì, il coinvolgimento di altri partner commerciali oltre la Russia. In questo senso, la creazione della comunità dell'energia con l'Ucraina, la Repubblica Moldava e i paesi dei Balcani ha avuto implicazioni positive soprattutto in termini di adeguamento legislativo alle norme europee. La priorità per l'Italia è quindi lo sviluppo del dialogo energetico con i paesi del Mediterraneo. La riunione dei ministri dell'UE e dei paesi del Mediterraneo il 10 dicembre a Bruxelles per approvare il piano solare Mediterraneo da un lato, conferma il contributo importante dei regolatori europei e del Mediterraneo, dall'altro rappresenta un'importante

## Trans-Adriatic Pipeline

occasione per riflettere sulla possibilità di creare una comunità dell'energia con i paesi del Mediterraneo. L'Italia, direttamente coinvolta nella preparazione di questa riunione interministeriale insieme alla Germania, potrebbe portare sul tavolo della Presidenza proprio questa proposta, dati i risultati positivi ottenuti dall'Unione per il Mediterraneo in campo energetico.

**Framework 2030.** Il punto di partenza è costituito dalla *Roadmap* per l'energia 2050 che prevede la riduzione delle emissioni di CO2 dell'80%-95%. Sono stati elaborati cinque scenari che permettono di raggiungere l'obiettivo indicato in termini di riduzione di CO2 a costi accettabili. A tal fine, le *no regrets options* giocheranno un ruolo fondamentale in termini di costi e benefici, in quanto si potrà creare più ricchezza e più impiego raggiungendo allo stesso tempo l'obiettivo della sostenibilità ambientale.

In primo luogo, si tratterà di aumentare la certezza per gli Stati membri e ridurre i rischi per gli investitori derivanti da un incerto quadro normativo. La Commissione europea ha lanciato una consultazione a marzo in seguito alla quale dovrà decidere se presentare delle proposte legislative già entro la fine dell'anno per migliorare lo *EU Emissions Trading System* (ETS) oppure se approvare un documento politico.

Le conclusioni del Consiglio europeo Energia del 22 maggio sono particolarmente importanti perché si individuano due grandi priorità: il completamento del mercato interno dell'energia e la definizione di una strategia dell'energia in Europa che consenta di raggiungere un equilibrio tra sicurezza dell'approvvigionamento dell'energia, sostenibilità e competitività nel 2030. Le grandi tematiche affrontate nel Consiglio europeo riguardano:

1. Mercato interno dell'energia, con particolare riferimento all'attuazione delle varie direttive e, come annunciato, agli orientamenti sui *capacity mechanisms* che confluiranno nella presidenza italiana;

**Riduzione delle  
emissioni di CO2  
dell'80-95%**

**Completamento  
del mercato interno  
dell'energia  
e strategia  
dell'energia  
in Europa**

2. Investimenti nelle infrastrutture: da qui al 2020 saranno necessari circa 1000 miliardi di euro di investimenti, metà per la distribuzione e metà per il trasporto dell'energia. Sono previsti l'adozione di un regolamento in tema di funzionamento delle infrastrutture d'interesse strategico; l'approvazione della *Connecting Europe facility*, programma di 5,1 miliardi di euro a sostegno delle infrastrutture energetiche; altre iniziative a sostegno delle *Smart Cities*, nonché la revisione del funzionamento del piano strategico tecnologico;
3. Diversificazione e sicurezza degli approvvigionamenti;
4. Efficienza energetica: a tal fine, si sottolinea l'importanza della direttiva generale sull'efficienza energetica e quella sulla *performance* energetica degli edifici; in programma anche la revisione delle direttive sull'*ecodesign* e sull'etichettaggio entro la fine del 2014;
5. Prezzi e costi dell'energia: il Consiglio ha chiesto alla Commissione di fare un'analisi approfondita dei prezzi e dei costi dell'energia negli Stati membri al fine di predisporre dei meccanismi che possano evitare scarti di competitività che pesano sull'industria e sui consumatori europei. Il rapporto verrà presentato dalla Commissione a fine 2013, riesaminato nel febbraio 2014 e costituirà uno dei più importanti *dossier* per la Presidenza Italiana. In questo contesto, verrà affrontata la tematica dello *shale gas* non solo sotto il profilo ambientale, ma anche relativamente alle difficoltà fiscali e alla proprietà. La Commissione stabilirà se sia necessario dotarsi di una normativa in materia di *shale gas* che fissi dei criteri minimi di estrazione e sfruttamento compatibilmente con le valutazioni di tipo ambientale. Si tratterà, infine, di individuare il ruolo dello *shale gas* e collocarlo nel complesso della strategia energetica dell'UE 2030-2050.

## *Telecomunicazioni: la sfida dell'agenda digitale europea & della cybersicurezza*

Il Prof. Francesco Pizzetti, Presidente di Alleanza per Internet, è intervenuto nella seconda parte del seminario dedicata al settore delle telecomunicazioni sottolineando innanzitutto la centralità della realizzazione dell'agenda digitale europea. Quest'ultimo tema è destinato ad acquisire nei prossimi mesi una rilevanza maggiore a seguito della vicenda PRISM. Il cosiddetto *datagate* ha svelato, infatti, un sistema di controllo organizzato posto in essere dagli Stati Uniti attraverso la *National Security Agency*, formalmente orientato alla sicurezza dei cittadini americani, ma estremamente invasivo e pervasivo sia della *privacy* degli individui coinvolti sia degli Stati in quanto tali.

Il caso PRISM ha evidenziato quindi la connessione del tema della digitalizzazione con quello della sicurezza dell'autorità pubblica. La proposta di direttiva volta a garantire un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dell'informazione nell'Unione europea attualmente in discussione può da questo punto di vista costituire un segnale positivo. Tuttavia, ha aggiunto Pizzetti, l'Unione europea non può trattare questo problema semplicemente in termini industriali o di accessibilità ai servizi a costi inferiori.

Analogamente, la proposta di direttiva relativa all'accessibilità dei siti *web* degli enti pubblici e il piano d'azione sulla comunicazione *wireless* in programma dovrebbero essere inquadrati in un approccio più integrato che sia ispirato al principio di trasparenza e all'accessibilità dei dati, ma che al contempo prenda nella giusta considerazione il tema della sicurezza nazionale ed europea rispetto anche ad attentati terroristici. L'Unione Europea, afferma Pizzetti, è di fatto coinvolta in una vera e propria guerra di *cybersicurezza*. Da qui, la necessità di non considerare questa tematica come fosse una mera questione aziendale, ma al contrario come uno dei più importanti nodi strategici

**Agenda digitale europea**

**PRISM, emblema della connessione tra digitalizzazione e sicurezza dell'autorità pubblica**

**Ue in una guerra di cybersicurezza**

della sicurezza europea. Una delle priorità della Presidenza italiana dovrebbe, quindi, essere proprio la formulazione in termini sistemici dell'agenda digitale che rifletta la posizione dell'Unione europea come potenza regionale.

La situazione è, inoltre, resa più complicata dalla mancanza di una rete europea, dall'assenza di una realtà economica nel vecchio continente in grado di fornire gli stessi servizi offerti dalle multinazionali americane (e.g. *Google, Youtube, Facebook, Apple*), nonché dal mercato digitale la cui realizzazione è rimasta lettera morta.

Il professore ha, infine, sottolineato un ulteriore aspetto del trattamento dei dati personali di particolare rilievo per il sistema Italia il quale trarrebbe giovamento dall'inquadrare l'agenda digitale anche sotto il profilo della lotta contro la criminalità. I ritardi che l'Italia continua ad accumulare in termini di infrastrutture, di formazione, di implementazione delle risorse necessarie alla digitalizzazione si spiegano anche alla luce dell'opposizione all'attuazione dell'agenda digitale da parte delle diffuse realtà illegali presenti sul territorio italiano. In questo senso, la caratterizzazione dell'agenda digitale non solo come problema di sviluppo economico, ma anche di lotta alla criminalità contribuisce a dare una spinta più forte per attuare concretamente la digitalizzazione in Italia.

Durante il dibattito conclusivo, è emersa la necessità di prevedere iniziative nel settore dei trasporti marittimi e dell'energia volte alla valorizzazione del Mediterraneo. Si è, inoltre, sottolineata l'importanza della proposta di direttiva sulla realizzazione delle infrastrutture per i combustibili alternativi - rispetto alla quale l'Italia ha già assunto una posizione favorevole - che rappresenta l'unico modo per diffondere concretamente l'uso dei combustibili alternativi a livello europeo. Si è discusso, infine, della rilevanza che sta assumendo lo *shale gas* nella strategia energetica eu-

### **Agenda digitale come strumento di lotta contro la criminalità**

### **Valutare l'impatto dello *Shale gas* nella strategia energetica europea**

ropea e sulla necessità in questo caso di approfondire la ricerca sull'impatto ambientale dell'esplorazione e dello sfruttamento di questa risorsa che permetterebbe alle imprese europee – diminuendo significativamente i costi dell'elettricità - di recuperare sul terreno della competitività.

## **GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA E FISCALITÀ. LE SFIDE DELLA PRESIDENZA ITALIANA – RESOCONTO DEL SEMINARIO**

Lo scorso 11 ottobre presso il Palazzo delle Stelline di Milano si è svolto il nono seminario promosso dal Movimento Europeo nel quadro del progetto *Officina 2014 – Italia in Europa*. L'incontro, organizzato in collaborazione con l'ISPI e gli Uffici di Milano della Rappresentanza della Commissione europea in Italia e del Parlamento Europeo, era dedicato alle priorità della Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione europea in tema di *governance* economica europea e fiscalità nel quadro dei *dossier* trattati in sede ECO-FIN.

Al seminario sono intervenuti per i saluti di apertura il Direttore dell'Ufficio d'informazione del Parlamento europeo a Milano, Bruno Marasà e il Direttore dell'Ufficio regionale della Commissione europea a Milano, Fabrizio Spada.

Il *panel* di esperti chiamati ad intervenire sul tema dell'unione economica e monetaria era costituito dal dott. Fabio Fiorello, *Policy Officer* presso la DG Mercato Interno della Commissione europea; il Prof. Franco Bruni, Vice presidente dell'ISPI; il Prof. Alberto Majocchi dell'Università di Pavia; il dott. Roberto Palea, Presidente del Centro Studi sul Federalismo. A moderare il dibattito, il Presidente del Consiglio Italiano del Movimento Europeo, Pier Virgilio Dastoli.

Al dibattito hanno preso parte esponenti delle istitu-

zioni e della società civile, operatori del settore e rappresentanti del mondo imprenditoriale e sindacale.

Nei saluti di apertura, il dott. Marasà ha espresso la sua soddisfazione circa il ruolo svolto dal Parlamento europeo nel dibattito sulla *governance* economica europea. L'istituzione comunitaria di diretta elezione potrebbe uscire ulteriormente rafforzata dalla prossima tornata elettorale nel maggio 2014 nella misura in cui le principali famiglie partitiche europee decideranno di designare i propri candidati alla Presidenza della Commissione europea durante la campagna elettorale. Il dott. Fabrizio Spada ha, poi, sottolineato l'incisività delle politiche economiche, monetarie e fiscali dell'Unione europea sulla percezione dei cittadini delle istituzioni comunitarie. Un recente sondaggio ha, infatti, registrato un calo dell'affezione dei cittadini verso l'Unione europea che si attesta attualmente al 34% contro il 68% rilevato nel periodo precedente la crisi economica. Il Presidente del Movimento Europeo Dastoli ha voluto aprire i lavori del seminario esprimendo la sua forte preoccupazione in relazione allo stato delle attività preparatorie del Semestre di Presidenza Italiana. In particolare, Dastoli si è detto critico rispetto ai finanziamenti erogati all'organizzazione della Presidenza, ai ritardi registrati nella calendarizzazione dei consigli formali e informali da concordare con i governi lussemburghese e lettone, alla mancanza di corsi di formazione riservati ai funzionari della pubblica amministrazione e, non ultimo, al rinvio dell'audizione del Presidente del Consiglio Enrico Letta al Parlamento italiano sulla predisposizione del semestre di Presidenza Italiana. Il Presidente ha, infine, illustrato in breve il progetto *Officina 2014*: L'Italia in Europa, in particolare le finalità generali e il *dossier* preparato per l'occasione di questo incontro.

Tra i temi della *governance* economica, il prof. Bruni si è soffermato sul progetto di Unione bancaria che segna una tappa di grandissimo rilievo nel processo

**Parlamento europeo nel dibattito sull'UEM**

**Calo d'affezione verso l'UE**

**Italia, regia dell'Unione bancaria nel 2014**

di integrazione europea. Il 2014 si profila come un momento straordinario di transizione verso la creazione del sistema unico di vigilanza il cui passaggio dovrebbe realizzarsi agli inizi del 2015. La Presidenza Italiana sarà chiamata quindi ad assumere la regia di questo passaggio che si preannuncia politicamente delicato per l'incrociarsi di interessi nazionali divergenti con quelli di potenti *lobby* del settore bancario europeo e mondiale. Prima di descrivere i contenuti dell'Unione bancaria, Bruni ha chiarito l'importanza di tale processo e le ricadute positive che esso avrà nel completamento dell'Unione economica e monetaria (UEM). L'Unione bancaria consentirà alle banche di essere regolate e supervisionate in modo omogeneo in tutti gli Stati membri dell'Eurozona e in quei paesi che decideranno di aderire al progetto, scongiurando in tal modo il ripetersi di dispute tra autorità nazionali di vigilanza come quella occorsa nel 2011 tra Germania e Italia nel caso Unicredit. Unione bancaria sarà anche sinonimo di messa in comune di informazioni cruciali per il funzionamento dell'economia.

L'Unione bancaria dovrebbe prevedere tre tappe: la prima si sostanzia nell'accentramento a livello comunitario della funzione di sorveglianza e verrà portata a termine nel 2014. La Banca Centrale Europea (BCE) organizzerà una revisione delle circa 150 principali banche europee e indirettamente anche delle altre congiuntamente alle autorità nazionali di vigilanza per valutare la capacità di assorbimento degli *shock* in condizioni di *stress* e procedere eventualmente alla ristrutturazione delle banche in cui siano state riscontrate delle carenze. La BCE vuole esser certa di entrare in possesso di tutte le informazioni sulle banche che vigilerà e di aver avviato a soluzione i principali nodi di mal funzionamento e di eccesso di rischio.

La seconda tappa afferisce alla gestione e alla risoluzione delle crisi sulla quale, tuttavia, non avrà competenza la BCE. In altri termini, alla BCE verrà affidato

**Sistema di sorveglianza unico**

**Stress test per 150 banche**

il compito di sorvegliare lo stato di salute delle banche, mentre un'altra autorità si occuperà di definire le modalità di gestione della crisi. A tal proposito si frangono due posizioni: una punta al coordinamento delle autorità nazionali di risoluzione, l'altra caldeggia l'istituzione di un'autorità *ad hoc* a livello europeo che applichi la disciplina comunitaria in materia di risanamento e risoluzione che si conta di approvare nel 2014. Nella proposta della Commissione sull'istituzione del meccanismo unico di risoluzione si prevede una lunga fase di transizione che comunque porterà alla creazione di tale meccanismo non prima del 2018. Nel periodo intermedio, si dovrebbe realizzare una graduale convergenza delle misure che disciplinano i fallimenti delle banche. La terza fase – la cui realizzazione dipenderà dall'avanzamento nelle precedenti fasi – consiste nella revisione dei trattati e nell'incorporazione di nuove disposizioni che rendano legittime le funzioni acquisite dalla BCE e dalle altre autorità che si prevede di creare con l'Unione bancaria.

Tale processo – ha concluso Bruni – deve essere gestito a livello comunitario per conferire una coerenza logica al sistema complessivo e soprattutto richiede un lavoro estremamente delicato sul piano politico e sociale, nonché un periodo di transizione sufficiente ad ammortizzare gli *shock* che nascono dall'emergere di questi problemi.

Dopo una breve disamina sulle origini della crisi economico – finanziaria, il Prof. Majocchi è intervenuto sul tema dell'Unione fiscale ed in particolare sul bilancio dell'Eurozona. In termini realistici si dovrà parlare di bilancio degli Stati membri dell'eurozona e non dell'Unione europea andando quest'ultimo ad incidere poco significativamente sul governo dell'economia. I segnali di ripresa sono da considerarsi fisiologici ma non duraturi, essendo necessari un piano di sviluppo europeo ed una politica economica europea per sostenere il rilancio dell'economia nel medio-

## **Gestione delle crisi e Fondo unico**

## **Meccanismi di democraticità**

## **Impatto negativo delle politiche di austerità**

lungo periodo. L'idea per cui le politiche di *austerity* facciano aumentare i tassi di crescita è stata smentita dall'esperienza. Emblematico è il cambiamento intervenuto nelle organizzazioni internazionali: l'OECD, ad esempio, ha ampiamente dimostrato l'impatto negativo delle politiche di austerità sull'economia. Agli Stati membri spetta avviare programmi di risanamento e riforme strutturali, l'Europa dovrebbe metter in atto piani di sviluppo ed è proprio questo che è venuto a mancare.

Se le politiche di espansione nazionali sono impossibili, risulterà necessario definire contenuti e strumenti di una politica europea di rilancio. Le politiche di sostegno alle famiglie per far aumentare la domanda dei beni di consumo sono del tutto insoddisfacenti, dal momento che ciò creerebbe un problema di sostenibilità ambientale dovuto al fatto che 6 su 7 miliardi di individui sono avviati verso lo sviluppo economico e che sarà impossibile mantenere livelli opulenti di consumo simili a quelli registrati sinora. La questione della gestione dei consumi nel mondo occidentale si pone semmai in termini di diseguaglianza nella redistribuzione del reddito.

Il Piano di sviluppo europeo dovrebbe, invece, fondarsi su due perni fondamentali:

1. Il piano delle infrastrutture, ad esempio la *Connecting Europe Facility*;
2. La produzione di beni pubblici in grado di migliorare la competitività europea. A livello mondiale le industrie europee hanno perso competitività in termini di prezzi, il problema è competere in termini di qualità. Occorre, quindi, investire in educazione superiore, ricerca, tecnologia.

Tale piano non può essere pensato su scala nazionale in quanto gran parte della spinta espansiva andrebbe a beneficio di altri paesi, essendo l'Eurozona un'area molto integrata.

Inoltre, il piano di sviluppo europeo deve essere finan-

**sull'economia**

**Piano di sviluppo europeo**

ziato da un bilancio comune dell'UEM il cui valore ottimale si aggira intorno al 2-2.5% del Pil finanziato con risorse proprie. Allo stato attuale, l'Unione europea è una confederazione di Stati in cui le decisioni di bilancio vengono prese all'unanimità dai governi nazionali i quali rispondono alla propria *constituency* nazionale. Si tratta, quindi, di un problema di riassetto politico delle istituzioni europee: si potrà parlare di unione fiscale solo quando avverrà il passaggio dal sistema confederale di governi ad un sistema federale. Il dott. Palea ha inquadrato il problema della *governance* economica europea nel più ampio contesto economico e politico dei processi di globalizzazione in atto e dell'emergere di paesi in via di sviluppo dagli alti tassi di crescita e competitività. Il processo di globalizzazione ha, infatti, posto nuove sfide: con essa si è venuto a creare un mercato globale del lavoro, gli Stati industrializzati hanno ridotto la spesa pubblica, c'è stata una maggiore integrazione dei mercati finanziari, provocando la cosiddetta *finanziarizzazione* dell'economia. In altri termini, le banche di credito hanno anche svolto attività finanziaria, facendo circolare denaro con lo scopo di produrre altro denaro, assumendo partecipazioni nelle imprese al solo scopo di distribuirsi i dividendi. Con la globalizzazione gli Stati membri tendono a concedere agevolazioni fiscali per mantenere le imprese sul proprio territorio. La progressività delle imposte - principio fondamentale per garantire l'uguaglianza è saltato, perché i paesi si fanno concorrenza fiscale e riducono la tassazione sui grandi patrimoni, beneficiando la tassazione delle rendite finanziarie rispetto a quella sul lavoro e sul reddito di impresa.

La dimensione globale dei cambiamenti dunque non consente ai singoli Stati di affrontare tali sfide singolarmente. Gli Stati europei devono intraprendere senza dubbio il cammino delle riforme, un cammino arrestatoosi negli anni dell'introduzione della moneta

## **Bilancio dell'UEM**

## ***Governance* economica europea nella globalizzazione**

unica considerata come un punto di arrivo piuttosto che di partenza. E', tuttavia, illusorio pensare che esistano vie nazionali per il rilancio della crescita e che gli Stati membri possano attuare politiche espansive nazionali efficaci, da qui la necessità di attivare risorse proprie dell'Unione europea, in linea con quanto affermato nell'intervento precedente. Lo stimolo allo sviluppo non può non passare dalla creazione di un governo europeo dell'economia. La strada da seguire è quella indicata dal Rapporto Van Rompuy: procedere alla realizzazione di un quadro finanziario integrato, di un bilancio comune dell'eurozona, di un polo integrato di politica economica e rafforzare i meccanismi di legittimazione democratica, rafforzando il ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali.

Occorre, quindi, aprire i cantieri dei trattati europei in modo da rivedere profondamente l'assetto istituzionale del governo economico. Una possibilità di rafforzare la prospettiva di modifica dei trattati proviene dalla *Tobin tax*, ossia dalla cooperazione rafforzata che undici Stati membri intendono avviare per introdurre una tassa sulle transazioni finanziarie. I proventi - che si andrebbero ad aggiungere a quelli della *carbon tax* - potrebbero essere destinati alla costituzione di un fondo europeo per lo sviluppo e l'occupazione a beneficio degli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata, posto sotto il controllo democratico di una sezione speciale del Parlamento europeo formata dai rappresentanti degli stessi Stati. Tale iniziativa avrebbe un impatto positivo sull'economia europea e fungerebbe da traino per l'istituzione sul medio-lungo termine di un governo democratico dell'eurozona con una propria capacità fiscale.

Sono necessari, poi, investimenti in ricerca, infrastrutture, formazione del capitale umano e innovazione tecnologica; occorre avviare un programma di razionalizzazione della spesa nel settore della difesa. Per quanto riguarda la politica estera, infine, Palea indivi-

**Riforme, un cammino ineludibile**

***Tobin tax e carbon tax per la costituzione di un fondo europeo per lo sviluppo***

**Investimenti in ricerca, infrastrutture, formazione del capitale umano e innovazione tecnologica**

dua tre priorità dell'agenda europea: il negoziato sul TTIP tra UE e Stati Uniti; la stabilizzazione dei paesi della sponda sud del Mediterraneo; la messa in atto di un piano Marshall per l'Africa che consenta di rilanciare lo sviluppo economico dell'area e di stabilizzare i flussi migratori.

Il dott. Fiorello è intervenuto ad illustrare le risposte poste in essere dalla Commissione europea per fronteggiare la crisi economica e finanziaria che sta attraversando l'Europa ed in particolare, per spezzare il circolo vizioso tra banche ed indebitamento pubblico. La crisi ha messo in evidenza la vulnerabilità dell'UEM e l'inadeguatezza del coordinamento delle politiche economiche nazionali e del carattere nazionale delle autorità di vigilanza.

La risposta europea è ad ampio raggio e conta circa 40 iniziative legislative. In primo luogo, la riforma della vigilanza finanziaria ha istituito lo *European systemic risk board* (Esrb) che, sotto la guida della BCE, dovrà vigilare e lanciare allarmi sui rischi per la stabilità della zona euro, e tre nuove autorità – lo *European banking authority* (Eba), lo *European insurance and occupational pensions authority* (EIOPA) e lo *European securities and markets authority* (Esma) – che dovranno vigilare rispettivamente su banche, assicurazioni e mercati e potranno prendere decisioni vincolanti riguardo alle controversie sui gruppi *cross-border*, quando non c'è accordo tra le autorità di vigilanza nazionali coinvolte. Un secondo punto fondamentale è il pacchetto CRD IV che aggiorna la regolamentazione dei requisiti minimi di capitale delle banche europee e che entrerà in vigore nel 2014. Le agenzie di *rating*, inoltre, sono state poste sotto la vigilanza dell'autorità europea. Si è proceduto, inoltre, ad identificare meccanismi comuni di risoluzioni delle crisi bancarie. La direttiva identifica strumenti per prevenire le crisi bancarie e tende ad armonizzare la normativa in materia di risanamento e risoluzio-

#### **40 iniziative legislative per rispondere alla crisi**

ne delle crisi negli Stati membri; con essa si impone l'utilizzo di passività per ricapitalizzare la banca o coprire perdite. Un altro tema che il Rapporto Liikanen ha affrontato e sul quale è stata avviata una riflessione da parte della Commissione è la separazione tra banca commerciale e banca di investimento. Il progetto poi più ambizioso e che potrà costituire un tema fondamentale per il semestre di Presidenza Italiana è quello relativo all'Unione bancaria che include i cosiddetti tre pilastri: il sistema unico di sorveglianza; il meccanismo unico di risoluzione delle crisi ed il sistema di garanzia dei depositi. Tale riforma punta a compensare l'asimmetria tra integrazione di fatto dei mercati finanziari ed un apparato di strutture istituzionali e normative eterogeneo. Occorre, infine, introdurre dei meccanismi che consentano di rafforzare le funzioni di controllo del Parlamento europeo in modo tale da conferire legittimità democratica alle innovazioni introdotte con il progetto di Unione bancaria.

Fiorello ha, infine, auspicato un maggior coinvolgimento dei popoli europei ed un significativo miglioramento dell'informazione sull'attività svolta dall'Unione europea e sul funzionamento del processo decisionale. D'altra parte, si rende necessaria una semplificazione del complesso meccanismo burocratico che è alla base di tale processo, nonché una maggior applicazione del principio di sussidiarietà attraverso la consultazione costante dei Parlamenti nazionali.

Dal dibattito successivo con i vari portatori di interessi presenti è emersa l'urgenza di intervenire sull'assetto istituzionale che caratterizza la *governance* economica europea, la cui asimmetria tra politiche monetarie, da un lato e politiche economiche e di bilancio, dall'altro è all'origine di una mancata risposta efficace per fronteggiare la crisi economico-finanziaria che ha investito l'Europa. Molti hanno fatto quindi rilevare la necessità di andare nella direzione di un vero e proprio governo eco-

**Unione bancaria,  
progetto più  
ambizioso**

**Governo economico  
europeo**

nomico anche attraverso una modifica dei trattati, ad esempio, incrementando la percentuale delle risorse proprie a disposizione dell'Unione europea ed impiegando tali risorse per rilanciare la competitività, l'economia e l'occupazione a livello europeo.

Senza tali provvedimenti, le politiche di austerità saranno destinate ad avere un effetto controproducente sul risanamento dei conti pubblici, come sta accadendo in definitiva in Grecia e Italia.

## **INTEGRAZIONE FINANZIARIA EUROPEA. SFIDE E OPPORTUNITÀ DEL SEMESTRE DI PRESIDENZA ITALIANA RESOCONTO DEL SEMINARIO**

Lo scorso 7 novembre presso Palazzo Altieri ha avuto luogo il seminario *Integrazione Finanziaria Europea. Sfide e Opportunità del Semestre di Presidenza Italiana*. L'evento, organizzato dal Movimento Europeo in collaborazione con l'ABI, si svolge nel quadro del progetto *Officina 2014. L'Italia in Europa*, volto al coinvolgimento della società civile nell'attività preparatoria del semestre di Presidenza Italiana.

Il dibattito è stato aperto dal Presidente del Movimento Europeo Pier Virgilio Dastoli e dal Direttore Generale dell'ABI Giovanni Sabatini.

Dopo una panoramica sulla nuova *governance* economica in Europa illustrata dal Professore ordinario di Economia politica presso l'Università di Roma Tor Vergata Marcello Messori, il Consigliere d'Ambasciata Maurizio Greganti della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione europea è intervenuto ad illustrare le innovazioni introdotte nel settore economico, fiscale e finanziario negli ultimi anni dando una valutazione sui risultati raggiunti, i nodi ancora irrisolti e le possibili aree di intervento dell'azione politica dell'Italia nel semestre di Presidenza.

In rappresentanza delle parti sociali e dei vari settori economici, sono intervenuti il Segretario Generale della Federazione delle Banche, delle Assicurazioni e della Finanza Paolo Garonna; il Vice Direttore Generale di Confindustria Daniel Kraus; il Responsabile Ufficio Politiche Comunitarie del CNA Claudio Cappellini ed il Presidente del Movimento Difesa del Cittadino e Membro del Comitato economico e sociale europeo Antonio Longo.

L'incontro è stato arricchito dalle riflessioni del Consigliere Daniele Rampazzo, Capo Ufficio I della Direzione Generale per l'Unione Europea del Ministero degli Affari Esteri; del Dirigente presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri Francesco Tufarelli e del Consulente giuridico presso il Ministero dello Sviluppo Economico Ranieri Razzante.

Le conclusioni del dibattito sono state affidate al Presidente del Centro Studi Economia Reale Mario Baldassarri.

Al seminario hanno preso parte rappresentanti delle istituzioni, delle associazioni dei consumatori e del settore bancario, assicurativo e finanziario, nonché esponenti dell'accademia e del mondo bancario e industriale.

### *Un semestre di sfide*

Il Presidente del Movimento Europeo Dastoli ha aperto il seminario dedicato ai temi dell'integrazione finanziaria europea ricordando l'importanza dell'appuntamento del Semestre di Presidenza Italiana che si staglia su uno sfondo politico ed istituzionale molto particolare. Da un lato, il semestre si aprirà con l'insediamento del Parlamento europeo la cui composizione è quanto mai dall'esito incerto, e vedrà a novembre il rinnovo della Commissione europea insieme alla nomina del Presidente del Consiglio europeo e dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. Dall'altro, il semestre si colloca

**Passaggio delicato  
e cruciale per il  
futuro dell'UE**

in un passaggio delicato e cruciale per il futuro stesso dell'Unione europea, la cui fragilità politica ed istituzionale è venuta con forza in rilievo con il dilagare della crisi economica e con la difficoltà dell'UE a porre in essere rimedi tempestivi ed efficaci. Un significativo contributo potrebbe arrivare dalle assise interparlamentari che dovrebbero svolgersi presumibilmente durante il semestre di Presidenza e che vedranno coinvolte le delegazioni dei parlamenti degli Stati membri.

In prospettiva, poi, il semestre di presidenza fungerà da traino per l'Expo di Milano del 2015 in modo da rilanciare l'immagine di un'Italia dai forti connotati europeisti sulla scena internazionale.

Sebbene la Commissione sospenderà la presentazione di proposte legislative a inizi gennaio ed il rinnovo delle istituzioni comunitarie che si avrà durante il semestre darà poco margine di manovra per intervenire su importanti *dossier* legislativi quali il Meccanismo di Risoluzione Unico, l'Italia potrà, tuttavia, svolgere un ruolo fondamentale nella fase attuativa di tali provvedimenti. Ad affermarlo è il direttore generale dell'ABI Giovanni Sabatini che ha sottolineato, inoltre, la necessità di un intervento di vasto respiro, auspicando un maggior impegno dell'Unione europea nelle politiche a sostegno dell'occupazione, degli investimenti e della ricerca. Per quanto riguarda specificatamente il settore finanziario, oltre alla riforma del settore bancario, si sono individuate tre aree di intervento prioritarie: *a)* lo sviluppo di una regolamentazione dello *shadow banking*, ossia la creazione a livello comunitario di forme di finanziamento alle imprese parallele ai canali bancari; *b)* l'efficacia degli organismi di vigilanza (ESAS, EBA, EIOPA) ed eventuali azioni correttive che ne migliorino la funzione regolamentare e di supervisione; in questo ambito, sarebbe da considerare l'ipotesi di una revisione dell'Antitrust che renda tale autorità indipendente e non più di competenza della

### **Presidenza, traino per l'Expo**

Commissione europea; c) i *dossier* più tecnici, quali la *financial transaction tax* su cui sarà necessario un ripensamento dal momento che non produrrà gettito e avrà il solo effetto di penalizzare i mercati finanziari. Il semestre di Presidenza dovrà, infine, essere l'occasione per una riflessione più approfondita del Sistema-Italia al fine di individuare forme di collaborazione nel mondo dell'associazionismo e dell'imprenditoria che operano a diverso titolo su scala nazionale, europea ed internazionale.

A completare il quadro dell'analisi sul semestre di Presidenza Italiana, Francesco Tufarelli ha affermato che tra le sfide che l'Italia dovrà affrontare vi è in primo luogo l'antieuropeismo. Tale sentimento, irrobustitosi con la crisi economica che sta attraversando il continente, deriverebbe dalla stretta identificazione del progetto comunitario con la moneta unica nell'immaginario collettivo. L'antieuropeismo sarà destinato ad essere il protagonista della tornata elettorale per il rinnovo del Parlamento europeo nella forma dell'astensionismo e del voto di protesta. Una forte componente di partiti antieuropei in seno a tale istituzione - che andrà ad insediarsi in concomitanza con l'avvio del semestre - potrebbe avere, quindi, ricadute negative sulla Presidenza Italiana. Quest'ultima, inoltre, sarà preceduta dal semestre di Presidenza Greca il quale sarà caratterizzato da una generale compressione delle attività previste generalmente durante le presidenze di turno a causa del programma di contenimento della spesa pubblica di Atene. D'altro canto, quello italiano sarà il secondo semestre di Presidenza consecutivo gestito da un paese del Mediterraneo. Un coordinamento nell'agenda politica dei due Stati potrebbe rappresentare un punto di forza ed un'opportunità per collocare il Mediterraneo al centro del dibattito europeo, ponendo sul tavolo delle discussioni temi come l'immigrazione e la primavera araba non adeguatamente affrontati a livello comunitario. L'intervento si

***Financial transaction tax penalizza i mercati finanziari***

**Antieuropeismo, prima sfida per l'Italia**

è concluso con un rimando al ruolo della Presidenza Italiana in riferimento all'Expo. La scelta di organizzare i consigli informali a Milano – si è spiegato - è dettata dalla volontà del governo di costituire un *trait d'union* tra i due appuntamenti istituzionali dell'Italia in Europa e nel mondo e rilanciare contestualmente l'economia e l'industria del paese.

*Unione bancaria: un progetto destinato a fallire?*

Il prof. Messori ha illustrato le motivazioni per cui il progetto di Unione bancaria è essenziale per assicurare un livello sostenibile di crescita, valutandone i principali problemi aperti e quelli che dovranno essere gestiti durante il semestre di Presidenza Italiana.

Il progetto di Unione bancaria si inserisce in un contesto caratterizzato da gravi tensioni sul mercato interbancario della zona euro dovute alle preoccupazioni destinate dal debito sovrano e da una crescente avversione degli investitori per il debito sovrano di Stati periferici dell'eurozona in presenza di limitate prospettive macroeconomiche. Tale progetto - accentrando le funzioni di vigilanza, da una parte e di risanamento e risoluzione delle crisi nel settore bancario, dall'altra - tenta un'inversione di tendenza rispetto alla frammentazione dei mercati finanziari esistente. Il Consiglio europeo del dicembre 2012 ha inteso spezzare il circolo vizioso tra banche e debito sovrano prospettando la creazione di *a)* un Meccanismo Unico di Vigilanza che accentra le funzioni di supervisione in capo alla BCE; *b)* un Meccanismo di Risoluzione Unico, finanziato dal Fondo Unico di Risoluzione attraverso i contributi annuali delle banche; ed *c)* un Fondo europeo a garanzia dei depositi. Ai cosiddetti tre pilastri, si aggiungono due corollari: la definizione dei requisiti di capitale e la ricapitalizzazione diretta delle banche attraverso il Meccanismo Europeo di Stabilità. Dal punto di vista meramente formale, la *roadmap* tracciata dal Rapporto Van Rompuy è stata rispettata; nel merito, tuttavia,

la valutazione non risulta altrettanto entusiasta. Di fatto, il secondo pilastro è stato incorporato nel primo e l'istituzione del Fondo Unico di Risoluzione rischia di evolversi in una rete nazionale di risoluzione per l'ostruzionismo di alcuni Stati membri, Germania in testa. I processi nazionali di *bail-in* appaiono poi piuttosto irrealistici e le probabilità di realizzazione piuttosto basse.

Il semestre di Presidenza Italiana coinciderà con la fase finale del processo di valutazione della *governance* dei singoli operatori bancari sulla base di un'analisi dei rischi ai fini della vigilanza, dell'esame di qualità degli attivi e degli *stress test* che forniranno una visione prospettica della capacità di assorbimento degli *shock* da parte delle banche in condizioni di *stress*. In questa fase, l'Italia potrebbe intervenire a modificare il primo pilastro irrobustendo la direttiva sul sistema unico di vigilanza in modo da estendere i poteri di vigilanza della BCE quasi fino alla gestione delle crisi che verrebbe trattata quindi come un problema tecnico. Il Consigliere Maurizio Greganti ha successivamente illustrato i contenuti della riforma della *governance* dell'UEM avviata a metà 2012 su impulso del Presidente Van Rompuy, che ha redatto il Rapporto di dicembre 2012 *Towards a genuine EMU*, in collaborazione con Barroso, Draghi e Juncker. Il Rapporto Van Rompuy rappresenta un documento fondamentale nel processo di integrazione europea in quanto si profilano cessioni di sovranità autentiche in settori estremamente sensibili e di tradizionale dominio riservato degli Stati. Il Rapporto si articola in quattro pilastri:

a) l'integrazione finanziaria, di cui l'Unione bancaria rappresenta il progetto più ambizioso. Quanto agli elementi costitutivi dell'Unione bancaria, il Meccanismo Unico di Supervisione è entrato in vigore il 3 novembre 2013 e diventerà operativo durante il semestre di Presidenza Italiana. Si apre ora una fase di valutazione di circa 150 gruppi bancari rilevanti og-

## **Incorporazione del secondo pilastro dell'Unione bancaria nel primo**

## ***Towards a genuine EMU – I contenuti della riforma***

getto di sua supervisione diretta da parte della BCE sulla base di un *coordinated European approach* sul quale sta lavorando il Consiglio ECOFIN. La questione fondamentale è quella dei *backstop*, ossia il modo in cui verranno organizzati i dispositivi di sicurezza finanziaria, inclusa la possibilità di ricapitalizzazione diretta da parte del Meccanismo Europeo di Stabilità. I negoziati sul Meccanismo Unico di Risoluzione e sul Fondo di Risoluzione Unico sono ancora in corso. Cruciale sarà la posizione della Germania che finora ha dimostrato di prediligere una soluzione nazionale che, tuttavia, andrebbe a discapito della coerenza complessiva del sistema. Sulla garanzia dei depositi si sta rivedendo la direttiva per procedere a una maggiore armonizzazione, ma lo schema unico non è stato ancora proposto, per via della risoluta opposizione dei tedeschi. Se i progressi sul piano dell'Unione Bancaria appaiono innegabili, risulta d'altro canto difficile fare previsioni sull'esito dei negoziati relativi al Fondo di Risoluzione Unico.

b) Il quadro integrato di bilancio, che punta a realizzare una gestione sana e congiunta delle politiche fiscali prevedendo una gestione comune del debito o altre forme di solidarietà fiscale. Grazie al *Fiscal Compact* e ai regolamenti *Six-Pack* e *Two-Pack* che riformano il Patto di Stabilità, sono state introdotte regole più stringenti in relazione a *deficit*, debito pubblico, prevenzione degli squilibri macroeconomici, monitoraggio rafforzato e coordinamento *ex ante* dei bilanci annuali. Restano, tuttavia, da individuare gli strumenti funzionali alla realizzazione della *fiscal capacity* nell'Eurozona (bilancio della zona Euro; *eurobond*, ossia strumenti per la gestione del debito sovrano; incentivi finanziari limitati per le riforme strutturali). L'ipotesi più probabile allo stadio attuale è l'ultima, sebbene ancora non si conoscano i dettagli di tale proposta.

c) L'unione economica, attraverso il rafforzamento

## **Integrazione finanziaria**

## **Quadro integrato di bilancio**

## **Unione economica**

dei meccanismi a sostegno della crescita, dell'occupazione e della competitività. L'asimmetria istituzionale che caratterizza l'UEM ha portato le economie dell'eurozona a divergere sostanzialmente dal 2000 e a far emergere un *gap* di competitività tra gli Stati membri. Semestre Europeo, *Country Specific Recommendations* e Programmi di Riforma Nazionali sono solo alcuni degli strumenti posti in essere in questi anni per rafforzare il coordinamento delle politiche economiche degli Stati dell'eurozona ed assorbire gli squilibri macroeconomici determinatisi. A questo riguardo, sono in discussione i cosiddetti *contractual arrangements*, ossia dei contratti per la crescita e la competitività tra Stati membri e Unione europea. Nonostante le numerose iniziative, resta difficile ridurre le divergenze tra le economie degli Stati membri e mettere in moto meccanismi di ripresa a causa delle insufficienti risorse assegnate a livello comunitario e dei pochi margini di manovra a livello nazionale.

d) La legittimazione democratica e la sindacabilità del processo decisionale. Dato il progressivo accentramento di funzioni importanti come quella di sorveglianza, si rende necessario un ripensamento degli istituti che conferiscono legittimità democratica al *decision-making process* europeo, rafforzando ad esempio il ruolo dei Parlamenti nazionali e del Parlamento Europeo. La *Roadmap* del 2012 prevede, altresì, l'approfondimento di quattro punti complementari al progetto di revisione della *governance* economica. In primo luogo, è necessario rafforzare la dimensione sociale dell'UEM attraverso una migliore presa in conto degli elementi connessi al mercato del lavoro, all'occupazione, all'inclusione sociale, etc., nella definizione e monitoraggio delle politiche economiche anche a livello europeo. Tale approccio sta incontrando delle resistenze da parte degli Stati membri, in particolare quelli nordici, che detengono la competenza in materia di politica sociale.

### **Legittimazione democratica del processo decisionale**

Il secondo punto è rappresentato dal coordinamento delle riforme nazionali. Nonostante l'ampia convergenza sull'esigenza di rafforzare il senso di appartenenza degli Stati membri nei confronti delle misure che sono richieste dalle raccomandazioni specifiche per Paese nel quadro del Semestre Europeo, nonché di migliorarne l'attuazione, non sono mancate le critiche a tale sistema. Il Consiglio europeo del 24-25 ottobre, dietro richiesta della Germania, si è impegnato a raggiungere un accordo nel prossimo Consiglio per realizzare un coordinamento rafforzato in alcune aree importanti per il funzionamento dell'UEM, quali i mercati del lavoro e dei prodotti, l'efficienza della pubblica amministrazione, la ricerca, l'istruzione e l'occupazione.

Uno dei punti in programma per il Consiglio europeo di dicembre è quello dei contratti per la crescita e la competitività che dovrebbero favorire l'attuazione delle Raccomandazioni Specifiche per Paese e delle riforme strutturali. Tali contratti, messi a punto nel contesto del Semestre Europeo, dovrebbero focalizzarsi sui fattori di debolezza che impediscono la crescita. I contratti, aperti anche ai paesi non aderenti all'UEM su base volontaria, dovrebbero vedere coinvolti i parlamenti nazionali e le parti sociali nella fase attuativa. A sostegno dei contratti, infine, dovrebbero essere istituiti dei meccanismi di solidarietà che servano da incentivo per realizzare riforme strutturali nazionali. Per scongiurare il rischio di *moral hazard*, dovranno essere definite delle condizioni per poter usufruire del sostegno finanziario. Restano, infine, da determinare le modalità e la natura del finanziamento.

Volgendo lo sguardo al semestre di Presidenza Italiana, il Consigliere Greganti si dice convinto della necessità di valutare nell'imminenza dell'avvio del semestre i risultati delle discussioni in corso e determinare di conseguenza l'azione politica italiana, gli obiettivi da perseguire o i semi da gettare per il futuro.

*Le parti sociali: appello a proposte di sistema*

Daniel Kraus ha espresso preoccupazione sul cammino intrapreso dall'Unione europea nel contrastare la crisi economica. E' necessario creare i presupposti per una crescita elevata e sostenibile nel settore industriale, compreso il comparto manifatturiero. La politica di rigore non può non accompagnarsi ad un percorso di sviluppo che richiede un forte coordinamento degli Stati membri ed un'azione forte ed incisiva da parte dell'Unione europea il cui progetto rischia di sgretolarsi sotto i colpi inferti dalla crisi economica.

L'Unione europea non può essere considerata solo come un'unione doganale, ma deve essere concepita come un luogo in cui si realizzano forti sinergie tra diverse politiche, quali la concorrenza, il commercio, la coesione, l'ambiente, l'energia.

Le risorse destinate alla crescita nel nuovo bilancio europeo 2014-2020 appaiono insoddisfacenti e al contrario, gli oneri europei sono così elevati da avere un impatto fortemente negativo in termini di competitività. Il Semestre di Presidenza Italiana dovrà, pertanto, contribuire a migliorare il quadro normativo esistente, focalizzando l'attenzione su *dossier* strategici per l'industria nazionale. Da un lato, si dovrebbero aumentare le risorse da destinare a ricerca, innovazione e alta formazione; dall'altro, si ritiene necessario adottare tutta una serie di misure che mirino al completamento del mercato unico. Un *dossier* particolarmente rilevante per l'Italia è quello energetico: in particolare, si dovrebbe intervenire sui costi dell'energia - particolarmente elevati nel nostro paese - e sulla realizzazione di reti transeuropee di trasporto, di energia e di telecomunicazioni. Si auspica, infine, un maggior sforzo per superare l'atteggiamento di riserva del governo italiano in merito a due importanti questioni: il brevetto unico ed i diritti della proprietà intellettuale.

Paolo Garonna ha sottolineato la necessità di operare

**Presupposti per una crescita elevata e sostenibile**

**Insoddisfacenti le risorse del nuovo bilancio europeo**

una sorta di *reductio ad unum*, ossia di individuare due o tre priorità per il semestre di Presidenza Italiana che abbiano l'obiettivo di trasformare i vincoli in opportunità.

La prima è una questione di metodo e riguarda il coinvolgimento di tutto il paese nelle iniziative prese a livello europeo. C'è bisogno, in altri termini, di uno scatto delle parti sociali perché assumano la *leadership* in Europa. Tanto più si svilupperà la capacità di fare sistema, tanto più le azioni potranno essere realmente incisive nel *decision-making*. La seconda questione investe gli obiettivi complessivi della Presidenza. Dal momento che molti dei *dossier* in discussione verranno presumibilmente approvati e che la Presidenza si troverà a dover traghettare le istituzioni comunitarie verso il loro rinnovo, sarà necessario da un lato, focalizzarsi sull'attuazione di alcuni provvedimenti strategici per il paese e dall'altro, lanciare alcune idee per la legislatura, condizionando il percorso europeo come accaduto nel 1985 e nel 1990.

La terza questione afferisce ai contenuti dell'agenda programmatica della Presidenza. Garonna individua alcune delle aree di intervento principali, tra cui particolare rilevanza è assunta dagli investimenti a lungo termine. Con riferimento alle relazioni transatlantiche dell'Unione europea, si ritiene necessario far rientrare anche la finanza nel *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, nonché individuare degli strumenti di *governance* che pongano in essere delle architetture istituzionali comuni a Stati Uniti e Unione europea. E' essenziale, inoltre, riportare al centro del dibattito i rapporti tra Europa e Mediterraneo con l'obiettivo di creare un'area di libero scambio, istituire una Banca del Mediterraneo, prevedere un *visa free regime*, etc. Nella strategia di rilancio del Mediterraneo, non può, infine, mancare una riflessione sulle relazioni tra Unione europea e Turchia e sulla cosiddetta primavera araba.

## ***Reductio ad unum* delle priorità**

## **Semestre attuativo**

## **Nuove idee per la legislatura**

Claudio Cappellini è intervenuto facendo riferimento al documento prodotto dal Comitato Economico e Sociale Europeo sul futuro dell'euro in cui si individuano quattro proposte strategiche per rilanciare il processo di integrazione economico-politica dell'Unione europea. La prima è volta a realizzare un vero e proprio governo economico europeo, promuovendo la crescita anche attraverso investimenti finanziati mediante obbligazioni europee che attirerebbero le eccedenze globali di risparmio. Funzionale alla creazione di un governo economico dell'UE è la previsione di un bilancio comune dell'Eurozona in modo da ridurre le divergenze nelle economie degli Stati membri.

Al governo economico dovrà aggiungersi una maggiore integrazione sul piano monetario e finanziario attraverso una revisione del mandato della BCE e il completamento del mercato unico in tema di servizi finanziari che passi anche ma non solo dal progetto di Unione bancaria.

Una terza area di intervento è di carattere politico-istituzionale. In linea con quanto previsto dal Rapporto Van Rompuy, si dovranno rivedere i meccanismi di legittimazione democratica del processo decisionale in modo da rendere quest'ultimo più democratico e trasparente.

La Presidenza Italiana dovrà, infine, avviare una riflessione profonda sulle concrete modalità con cui l'Unione europea può assumere un ruolo più significativo sulla scena internazionale.

Antonio Longo si è soffermato sulla questione della legittimazione democratica delle istituzioni comunitarie e del processo decisionale in sede europea. Le elezioni per il Parlamento europeo vedranno l'emergere di due fenomeni disgreganti: è facile, infatti, prevedere che vi sarà un forte astensionismo e che un terzo del Parlamento sarà composto da partiti antisistema. La Presidenza Italiana dovrà, quindi, porsi questo proble-

#### **4 proposte strategiche per rilanciare l'integrazione economica**

#### **Elezioni europee 2014: astensionismo e partiti antisistema**

ma e sarà chiamata a dare risposte concrete per contrastarlo. In questa prospettiva, diventa fondamentale l'attuazione di politiche più efficaci per rilanciare la crescita in Europa attraverso, ad esempio, il rafforzamento della dimensione sociale dell'UEM. È necessario, quindi, intervenire con azioni a sostegno della formazione, dell'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro e del ricollocamento di chi ha perso un lavoro in età adulta. Per realizzare questi obiettivi, sarà necessario rivedere le risorse destinate al *Youth Guarantee* e al Fondo Europeo di Adeguamento alla Globalizzazione.

Il rafforzamento del protagonismo dei cittadini è, inoltre, fondamentale per riavvicinare l'opinione pubblica alle istituzioni comunitarie spesso percepite come distanti e tecnocratiche. Il Trattato di Lisbona introduce uno strumento come quello dell'Iniziativa dei Cittadini Europei che può rivelarsi utile non solo a migliorare qualitativamente il coinvolgimento dei cittadini alle attività delle istituzioni europee, ma anche a rafforzare le garanzie democratiche.

Il semestre di Presidenza Italiana dovrà, infine, mirare a migliorare il sistema di tutela dei consumatori a livello europeo, puntando a completare il mercato unico che soffre ancora di strozzature con ricadute negative sui consumatori. In questo senso, andrebbe rafforzato il mercato unico in tema di servizi bancari e finanziari, riproponendo quanto è stato fatto per il *roaming* nel settore delle telecomunicazioni. Oltre all'abbattimento dei costi dei servizi (mutui, transazioni, etc.), la Presidenza dovrebbe accelerare i negoziati sull'istituzione del fondo europeo di garanzia per i depositi, nonché puntare ad innalzare il livello di educazione finanziaria per ovviare ai problemi connessi ad una scarsa informazione sui diversi strumenti finanziari.

*Dalle istituzioni un incitamento all'azione*

Il Consigliere Daniele Rampazzo ha espresso soddi-

### **Miglioramento del sistema di tutela dei consumatori a livello europeo**

sfazione per l'andamento del progetto Officina 2014 e più in generale verso quelle iniziative che mirano a riunire diversi interlocutori e rappresentanti della società civile per riflettere su importanti temi che animano il dibattito politico e per raccogliere delle proposte utili alla determinazione dell'azione di governo.

Rampazzo ha ricordato, infine, l'opportunità che riveste il semestre di Presidenza Italiana per portare al centro dei temi cruciali per il paese: oltre all'Unione bancaria, la necessità di puntare su partenariati strategici con i due grandi blocchi economici ad Oriente e a Occidente dell'Europa, Cina e Stati Uniti.

Ranieri Razzante ha sottolineato la necessità di giungere ad una maggiore armonizzazione della disciplina in materia di riciclaggio tra gli Stati membri. La normativa comunitaria in questo settore appare ancora insoddisfacente per realizzare questo obiettivo: l'eterogeneità delle misure nazionali per contrastare il riciclaggio è tale da permettere dei veri e propri paradisi normativi in taluni Stati membri. In questa direzione si muove la IV direttiva sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo proposta dalla Commissione nel febbraio 2013 e in fase di discussione. Con essa si punta a conferire una maggiore coerenza tra le norme nazionali, ad introdurre un approccio normativo più mirato basato sul rischio e a dare una coerenza maggiore della normativa comunitaria con il quadro adottato a livello internazionale. Tante sono le misure previste dalla direttiva: in primo luogo, si aumenta la chiarezza e la trasparenza delle norme sull'obbligo della verifica della clientela al fine di disporre di controlli e procedure adeguate che consentano una migliore conoscenza della clientela ed una migliore comprensione della natura delle loro attività. L'ambito di applicazione della direttiva viene esteso assicurando ad esempio una più ampia

**Partenariati  
strategici con Cina  
e USA**

**Armonizzazione  
in materia di  
riciclaggio**

copertura del settore del gioco d'azzardo e includendo un esplicito riferimento ai reati fiscali. Le norme della direttiva si applicheranno, inoltre, alle persone che offrono merci contro pagamento in contanti di importo pari o superiore a 7500 euro. Tale soglia – dimezzata rispetto al valore attuale - potrà essere ulteriormente abbassata dagli Stati membri. La direttiva, infine, promuove *standard* elevati di lotta contro il riciclaggio del denaro e rafforza la cooperazione tra le differenti unità di informazione finanziaria che avranno il compito di ricevere, analizzare e trasmettere alle autorità competenti le segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

### *Conclusioni*

Mario Baldassarri ha chiuso l'incontro auspicando che il Semestre di Presidenza Italiano sia ispirato dalla necessità di invertire l'ordine delle priorità, ossia di ripartire dalla politica per occuparsi poi di finanza e moneta. La Presidenza dovrà quindi lanciare un messaggio forte, quello dell'urgenza di rifondare l'Europa. Per Baldassarri si dovrebbe procedere alla creazione degli Stati Uniti d'Europa, ossia una federazione 'leggera' con un bilancio comune costituita da un governo ristretto a cinque ministri che si occupino delle politiche sulle quali gli Stati membri hanno perso da tempo la sovranità: politica di difesa e sicurezza, politica estera, energia e ambiente, ricerca, innovazione e alta formazione.

Complementare alla federazione, il progetto di Unione europea continuerebbe a sopravvivere con qualche sostanziale modifica, tra cui si è menzionata la revisione dello Statuto della BCE che doti la banca di due occhi, uno sull'inflazione e l'altro sulla crescita. Fondamentale è, infine, l'introduzione della leva finanziaria nel bilancio laddove il perno non sia costituito dal saldo primario, ma dall'avanzo di parte corrente.

**Invertire l'ordine  
delle priorità: dalla  
politica alla moneta**

## **POLITICA ESTERA E DI DIFESA: QUALE ITALIA IN EUROPA? L'AGENDA DELLA PRESIDENZA ITALIANA 2014 RESOCONTO DEL SEMINARIO**

Lo scorso 10 dicembre si è tenuto il seminario “*Politica estera e di difesa: quale Italia in Europa? L’agenda della Presidenza Italiana 2014*” presso la Sala Nigra del Palazzo della Farnesina. L’incontro, promosso dal Consiglio Italiano del Movimento Europeo in collaborazione con l’ISPI, si iscrive nel quadro del progetto *Officina 2014: L’Italia in Europa*, volto al coinvolgimento della società civile nell’attività preparatoria del semestre di Presidenza Italiana.

Dopo i saluti di apertura di Pier Virgilio Dastoli, Presidente del Movimento Europeo e del Min. Plen. Giovanni Brauzzi della DG Affari Politici e Sicurezza, Ministero degli Affari Esteri, si è aperta la prima sessione di interventi dedicati all’analisi di contesto della politica estera europea sulla quale sono intervenuti Franco Frattini, presidente della SIOI, e Giancarlo Aragona, presidente dell’ISPI.

Il secondo *panel* – dedicato alle aree strategiche di interesse – è stato introdotto dal prof. Andrea Margelletti, Presidente del Centro Studi Internazionali che ha proposto una riflessione sul Mediterraneo ed i problemi legati alla difesa. In seguito, è stata la volta del prof. Paolo Calzini, membro del Comitato scientifico dell’Osservatorio Balcani e Caucaso che è intervenuto sulla questione del Partenariato orientale, con particolare riferimento agli ultimi sviluppi della vicenda ucraina. L’ultima sessione ha riguardato più specificatamente la politica di sicurezza e difesa comune. Ad affrontare la questione, l’On. Federica Mogherini, presidente della delegazione parlamentare presso l’Assemblea parlamentare della NATO ed il Gen. Vincenzo Camporini, vice presidente dell’Istituto Affari Internazionali.

Le conclusioni sono state affidate all’Amb. Rocco Cangelosi, vice presidente del Movimento Europeo.

Nei saluti di apertura, il Min. Plen. Giovanni Brauzzi è intervenuto sul tema della logica intergovernativa nella politica estera e di sicurezza comune, sostenendo che dal Trattato di Maastricht non si sono avuti sostanziali passi in avanti rispetto alla *formula gesuitica* che venne negoziata nell'ambito della politica di difesa comune. Non c'è stato un superamento del metodo intergovernativo nel campo della politica estera e di sicurezza comune, né c'è da aspettarsi che ciò avvenga nell'immediato futuro. In una fase intermedia tra il Consiglio Affari Esteri svoltosi a novembre ed il Consiglio Europeo di dicembre dedicato alla politica di difesa, il dato politico di fondo che emerge è che non si è alla vigilia di una maggiore integrazione della politica estera e di sicurezza comune, ma si è ancora nell'alveo di politiche intergovernative che vanno gestite nell'ambito dei trattati in vigore. Da un lato, si può prevedere come i risultati del Consiglio europeo di dicembre vedranno un ridimensionamento delle aspettative. D'altro canto, c'è un'opportunità storica da sfruttare, ossia prendere atto delle difficoltà in atto degli Stati membri sul piano nazionale ad ammodernare il proprio armamentario diplomatico e militare, e lavorare ad una sorta di *mainstreaming* della politica estera e di sicurezza e della politica di difesa nel quadro di una strategia complessiva a favore della crescita e dell'occupazione. In questa prospettiva, dei tre *cluster* che verranno discussi al Consiglio europeo della difesa – rilancio delle operazioni della politica di sicurezza e difesa europea; sviluppo delle *capabilities* dell'UE; rilancio dell'industria della difesa che punti a creare un mercato comune in questo settore – il terzo assume particolare rilevanza. Per Brauzzi, esistono le condizioni geostrategiche che permetterebbero questo salto di qualità: da un lato, gli Stati Uniti, seppure in un'ottica di continua attenzione all'Europa e al Medio Oriente, stanno modificando le loro priorità geostrategiche. L'UE potrebbe, inoltre, offrire un

**PESC, formula  
gesuita in  
Maastricht**

**Ridimensionamento  
delle aspettative del  
Consiglio Difesa**

**Rilancio  
dell'industria  
della difesa**

valore aggiunto in termini di pace e sicurezza internazionale qualora riuscisse ad usare sinergicamente tutti gli strumenti di cui dispone. Si chiude, infatti, l'epoca delle *expeditionary missions* sostituite da missioni di *capacity building* che prevedono programmi di addestramento e di assistenza militare e finanziaria ai vari contesti regionali e sub regionali perché questi siano in grado di gestire autonomamente le condizioni di sicurezza. Questo presuppone un uso sinergico di vari strumenti – dalla diplomazia, alla cooperazione, all'assistenza tecnica e finanziaria – basato su un *comprehensive approach* rispetto al quale l'Ue ha delle enormi potenzialità. Vi sono, poi, ragioni nuove per gestire le relazioni transatlantiche in maniera più bilanciata e che implicano, tuttavia, una maggiore assunzione di responsabilità da parte europea.

Brauzzi ha sottolineato il ruolo giocato dall'Italia in vista della preparazione della sessione di dicembre del Consiglio europeo e in prospettiva del semestre di Presidenza Italiana, promuovendo l'iniziativa '*More Europe*', una piattaforma sulla quale si è riusciti a far convergere pragmaticamente molti paesi europei e che ha introdotto un elemento di dinamismo nel dibattito sulla politica di difesa europea. Il semestre di Presidenza Italiana costituirà un momento cruciale per passare dagli orientamenti che si riuscirà a delineare nel Consiglio europeo di dicembre ad un programma di lavoro basato su una dettagliata *road map*. Brauzzi ha, infine, ricordato che uno degli appuntamenti più importanti della Presidenza Italiana sarà il vertice NATO che si terrà nel Regno Unito nel settembre 2014.

Il Presidente Pier Virgilio Dastoli ha illustrato brevemente le finalità del progetto Officina 2014 indicando le successive fasi che caratterizzeranno il lavoro del Movimento europeo nei prossimi mesi: la somministrazione di questionari che mirano a raccogliere proposte, riflessioni e orientamenti dei gruppi di interesse

**Dalle expeditionary missions sostituite da missioni di capacity building**

di riferimento che verranno poi raccolti, messi a confronto e presentati nella relazione finale del progetto.

Il Presidente Franco Frattini è intervenuto sottolineando l'assoluta interconnessione tra politica estera e sicurezza. La proiezione internazionale dell'Europa non va disgiunta dal ruolo che essa vuole giocare come attore di sicurezza, intesa non solo come esercizio del *soft power*, ma anche come capacità di essere promotore e produttore attivo di sicurezza in un quadro di complementarità tra UE e NATO. Il Consiglio europeo di dicembre in gran parte dedicato al tema della difesa europea ed il Semestre di Presidenza Italiana rappresentano due importanti occasioni per elaborare obiettivi di lungo termine su questi temi. Tuttavia, i *contractual arrangements* – posti alla base dell'accordo di governo in Germania - rischiano di essere il tema assorbente del Consiglio Europeo di dicembre, relegando la difesa ad uno dei capitoli delle conclusioni del Consiglio.

Frattini ha, inoltre, illustrato i temi sui quali l'Italia potrà dare un significativo contributo durante il semestre di Presidenza.

Il 2014 sarà l'anno di due presidenze mediterranee che possono insieme elaborare una visione a lungo termine di una presenza e di un protagonismo dell'UE nel Mediterraneo che manca da tempo. E' auspicabile che si dia al partenariato euromediterraneo una dimensione molto più onnicomprensiva. In continuità con la Presidenza greca, l'Italia può farsi promotrice di un *Compact Mediterraneo*, una piattaforma inclusiva che comprenda stabilità e stabilizzazione; sicurezza – che miri ad arginare i preoccupanti influssi dell'arco del terrore che dallo Yemen arriva all'Africa settentrionale, passando per il Sahel e il Sahara -; prosperità e prospettive di crescita. In quest'ultimo capitolo, dovrebbe essere avviata una seria politica di visti che definisca delle categorie di individui simbolicamente da aiutare

## **Compact Mediterraneo**

nelle società dei paesi dell’Africa settentrionale: studenti che partecipano all’Erasmus Euro Mediterraneo; imprenditori, ricercatori, etc. In altre parole, il veicolo della conoscenza dovrebbe essere incoraggiato da una diversa politica dei visti. Un paradosso emblematico dei ritardi e delle miopie in larga parte attribuibili all’UE è l’apertura recente dei negoziati per la liberalizzazione dei visti con la Turchia, paese candidato da decenni all’ingresso in Unione europea.

La Presidenza Italiana avrà il compito, inoltre, di completare il lavoro già avviato nel processo di adesione all’UE dei Balcani. Frattini ha ricordato come il risultato più importante del 2013, se non dell’intero mandato dell’Alto Rappresentante Ashton, è stato il processo di normalizzazione dei rapporti tra Belgrado e Pristina. L’Italia dovrà, quindi, continuare a lavorare lungo il percorso tracciato, agevolando i negoziati per l’adesione della Serbia il cui avvio è calendarizzato a gennaio 2014.

Con riferimento ai negoziati per l’adesione all’UE della Turchia, l’Italia dovrà giocare un doppio ruolo di promotore e di impulso rispetto alla Presidenza greca che può esplorare concretamente la possibilità di coinvolgere la Turchia nel sistema delle attività PESD in cambio dell’ammissione di Cipro nel partenariato NATO.

Un’altra priorità nella agenda della Presidenza Italiana riguarda il rilancio delle relazioni transatlantiche. Facendo riferimento all’espressione *Transatlantic renaissance*, Frattini ha sottolineato la necessità di una ristrutturazione dei rapporti transatlantici che vada nella direzione di un’integrazione degli aspetti legati alla sicurezza in senso militare con un ruolo politico che includa nuove sfide, dalle tecnologie per contrastare e prevenire la criminalità informatica ad una riflessione comune sulla sicurezza energetica. Si tratta di dar vita ad un sistema di rapporti che ponga al centro non soltanto l’aspetto militare della sicurez-

**Rapporti Belgrado  
– Pristina il  
risultato più  
importante  
dell’intero mandato  
Ashton**

**Turchia nel sistema  
PESD, ammissione  
NATO di Cipro**

***Transatlantic  
renaissance***

za umana, ma anche quello legato alla crescita e alla prosperità. In questo senso, la Presidenza Italiana potrebbe permeare i negoziati sul TTIP del concetto di *Transatlantic renaissance* e compiere un importante passo in avanti finalizzando lo schema di accordo entro la fine del 2014.

Dopo aver brevemente ricordato i risultati del vertice di Vilnius, Frattini ha affermato che è interesse europeo mantenere dei legami saldi con la Russia in modo tale da evitare che *format* come la *Shanghai cooperation* e la dimensione asiatica della sicurezza russa siano assorbenti della politica del Cremlino. Occorre non dimenticare gli interessi condivisi dall'Ue e dalla Russia, dal *cyber* al traffico della droga, dal terrorismo alla sicurezza energetica. Al tempo stesso, le relazioni dell'Europa con la Russia dovranno essere inquadrare in una visione di complementarità con l'alleanza atlantica: strategie decise e vitali come la difesa missilistica NATO non possono essere abbandonate.

Frattini ha, infine, sottolineato l'importanza di elaborare un piano attuativo degli orientamenti che verranno espressi nel Consiglio europeo di dicembre. Tre i *deliverables* indicati: *a)* Aggiornamento del documento strategico PESC – PESD redatto nel 2003 sotto la Presidenza Italiana. A tal fine, si dovrebbe dare mandato al nuovo Alto Rappresentante di redigere un *update* alla luce degli aggiornamenti intervenuti e che includa le tematiche cui si è accennato; *b)* Decisione politica di rimuovere gli ostacoli alla creazione del mercato unico europeo per l'industria di sicurezza e difesa che dia slancio al settore e che ponga in tal modo l'Europa in una posizione negoziale più forte con gli alleati americani; *c)* Rilancio dei partenariati (euro-mediterraneo; orientale ,etc.).

Il presidente dell'ISPI Giancarlo Aragona è intervenuto sul tema dei partenariati strategici dell'Unione europea con Stati Uniti, Russia e Cina.

## **Interessi condivisi tra Ue e Russia**

## **Attuazione degli orientamenti del Consiglio europeo di difesa**

Dei partenariati strategici dell'UE, gli Stati Uniti rappresentano il caso più favorevole: oltre ad essere un *partner* essenziale dell'Unione, costituiscono un *partner* strategico per la quasi totalità degli Stati membri. Per la Presidenza Italiana c'è una situazione di vantaggio innegabile rappresentata dallo sviluppo dei negoziati commerciali. Il fatto che tale area di libero commercio possa divenire il nuovo collante della solidarietà transatlantica attribuisce ai negoziati una componente di rinnovata importanza. L'autosufficienza in campo energetico che verrà raggiunta a breve dagli Stati Uniti grazie alla fornitura dello *shale gas*, è destinata ad aprire un capitolo nuovo nelle relazioni transatlantiche. E' opinione diffusa nell'amministrazione americana che lo *shale gas* costituisca una risorsa straordinaria che consente di salvaguardare anche la sicurezza energetica europea, un'affermazione impegnativa ed insieme emblematica dell'evoluzione futura dei rapporti tra europei e statunitensi. Sarà dunque essenziale che l'UE elabori una propria visione di politica estera che vada oltre il sostegno nelle azioni comuni e nelle operazioni di pace, se vorrà intessere un rapporto più equilibrato con il *partner* americano. La Russia, invece, rappresenta forse l'interlocutore più problematico per l'Europa. L'UE ha avuto nei confronti della Russia un atteggiamento schizzoide, passando da entusiasmi cervellotici che non tengono conto di un'analisi seria delle politiche e dell'opinione pubblica russe a posizioni del tutto opposte che guardano alla Russia come a un paese inesorabilmente ancorato a modelli incompatibili con l'Europa e con gli indirizzi di principi europei. Il caso ucraino risulta particolarmente emblematico di tali oscillazioni. Il *dossier* riguardante l'Ucraina – paese importante sotto l'aspetto economico e strategico – è stato gestito in modo pessimo dall'UE, ponendo la questione nei termini di una scelta di civiltà tra l'Occidente avanzato e la Russia oscurantista. Questa strategia era perdente

**Stati Uniti  
partenariato  
strategico più  
favorevole**

**Russia,  
interlocutore più  
problematico**

in partenza per vari motivi. In primo luogo, l'Ucraina è un paese profondamente diviso, con una parte prevalente del paese che sente uno slancio verso Occidente, senza rinnegare, tuttavia, la propria natura di paese slavo e ortodosso; c'è poi una parte rilevante che invece è profondamente legata alle radici comuni con la Russia e con la quale condivide un forte aggancio storico e culturale. Inoltre, la Russia rappresenta un *partner* essenziale per l'Unione europea: l'UE si trova a dover salvaguardare i propri interessi economici ed energetici, facendo i conti con una visione geopolitica di Putin che non si esaurisce sulla sponda europea, ma che guarda anche all'ex impero. Sarà importante, quindi, gestire il sistema di relazioni ad Est dell'UE con estrema cautela, senza lasciare che alcuni Stati membri, animati da riflessi legati al passato, ne influenzino l'andamento in senso negativo. Durante il semestre di Presidenza, l'Italia potrebbe concretamente trovare una strada per rendere più costruttivo il dialogo dell'UE con la Russia.

I rapporti con la Cina fanno emergere le luci e le ombre presenti nella politica estera comune. Da una parte, l'Europa rappresenta un gigante economico essenziale per la Cina, ma è anche un *partner* particolare con cui c'è uno squilibrio commerciale di dimensioni tali da creare tensioni. Sul piano politico, è difficile parlare di partenariato strategico. Nel biennio 2003-2005, la Cina ha nutrito un interesse verso l'UE a livello politico, ma poi è andato scemando. Quanto all'Europa, per adesso non si intravede la necessità di guardare alla Cina e all'Asia come soggetti politici oltre che economici.

L'Ambasciatore Aragona ha poi concluso il suo intervento facendo delle considerazioni aggiuntive sulla Presidenza Italiana. In particolare, l'Italia dovrebbe impegnarsi a lavorare sui punti deboli che ancora caratterizzano la politica estera comune. Sebbene si possano registrare alcuni progressi nell'ambito della

**UE, nessuna  
necessità di  
guardare alla Cina  
e all'Asia come  
soggetti politici**

politica di sicurezza, non ultima la presenza massiccia dell'UE in diverse operazioni civili e militari in varie parti del mondo, la politica estera europea non ha trovato un volano comune, rimanendo la dimensione intergovernativa dominante in senso negativo. La politica estera comune stenta a prendere forma frenata da reticenze nazionali a cedere porzioni di sovranità in questo ambito e da divergenze di sensibilità dei principali paesi europei. Il nodo cruciale è che l'UE non è stata in grado di formulare il proprio ruolo nel mondo, l'Europa in quanto tale non è in grado di definire se stessa e quale ruolo intende giocare sullo scacchiere di un mondo multipolare dai significativi squilibri. In questa prospettiva, l'Italia potrebbe lavorare ad un aggiornamento del documento strategico del 2003 che non miri solo al potenziamento delle *capabilities*, ma che serva anche ad imprimere un'accelerazione della consapevolezza e della visione dell'UE nel mondo.

Il Prof. Andrea Margelletti, Presidente del Centro Studi Internazionali ha introdotto il *panel* dedicato alle aree strategiche di interesse intervenendo sul tema del Mediterraneo ed i problemi connessi alla difesa. Margelletti si è detto molto pessimista circa la soluzione dei problemi dal momento che non vi è allo stadio attuale nemmeno la condivisione del riconoscimento delle questioni principali, prova ne è il fatto che dall'implosione del Patto di Varsavia, non vi sono stati interventi *extra* europei che hanno visto tutti gli Stati membri adottare una visione univoca.

In primo luogo, occorre riconoscere che esiste un problema; inoltre, si ha bisogno di un'azione diplomatica più giovane e moderna, perché gli attori sono cambiati profondamente; la scena internazionale è animata da realtà di soggetti che non sono più statuali e che assolvono ad una funzione fondamentale nei rispettivi paesi di provenienza. Occorre avere dei piani e dei registri profondamente diversi dal passato. Infine, se si

**Dall'implosione del Patto di Varsavia, nessun intervento *extra* europeo condiviso**

intende pianificare un'azione incisiva, è necessario investire molto di più. I quasi due miliardi di dollari tolti dagli Stati Uniti all'Egitto come prova di forza sono stati sostituiti dai dodici miliardi di dollari dell'Arabia Saudita e del Qatar.

Un nodo essenziale è la mancanza di pianificazione strategica. Occorre definire i modi in cui l'Unione europea intende rapportarsi ai suoi interlocutori abituali, senza limitarsi ad elaborare i modi in cui affrontare i nemici. Un esempio pratico è l'intervento militare in Libia, uno Stato affascinante che di fatto non esiste più perché l'intervento non era accompagnato da un piano strategico né precedente né successivo alle operazioni militari, con il risultato che la Libia è un paese che si sta disintegrando. I regimi del Nord Africa sono molto fragili e beneficiano di risorse che arrivano dal continente europeo solo in minima parte.

A sud del Maghreb c'è un'area in cui giocano una serie di interessi, ma la cosa più preoccupante è che i movimenti radicali hanno iniziato ad esprimere qualcosa di infinitamente più pericoloso: in Somalia, in alcune aree del Sudan, nella Repubblica Centrafricana gli estremisti stanno iniziando ad imporre sindaci e questo implica una gestione della *res publica* e delle risorse dell'area basata sul consenso e non sulla dittatura. Si continua a pensare che i problemi legati al terrorismo siano risolvibili mediante strumenti tecnici, in particolare modo militari, quando lo strumento per risolvere alla radice l'instabilità politica è il *welfare*. Il lavoro gioca un ruolo fondamentale nel microcosmo delle tribù, è un ombrello che protegge i familiari e che attribuisce una posizione di particolare rispettabilità al lavoratore. Le iniziative finora messe in campo dall'Unione europea hanno comportato un'ingente perdita di risorse senza che si ottenessero dei risultati significativi. Margelletti ha menzionato come esempio positivo l'operazione militare umanitaria *Mare Nostrum* uno strumento che, insieme a *Frontex* e *Eurosur*, provve-

### **Mancanza di pianificazione strategica**

derà a rendere più sicuro il mare e le coste europee. In conclusione, si è sottolineato come sia auspicabile che la Presidenza Italiana miri a concertare un minimo comun denominatore in politica estera attraverso due strumenti: sul medio- lungo termine, si dovrebbe sviluppare l'industria della difesa europea; nel breve periodo, ci si deve concentrare sulla suddivisione delle competenze. Margelletti ha proposto questa soluzione come tappa intermedia almeno sino a quando non ci sarà un chiaro e forte orientamento politico di mettere a sistema la politica estera e di difesa. Tale soluzione consentirebbe una ottimizzazione delle risorse all'interno di un quadro politico europeo, garantendo al contempo un'azione più incisiva in aree strategiche per l'Unione europea che miri a creare e sostenere delle classi dirigenti che godano di consenso nei loro paesi di provenienza.

Il Prof. Paolo Calzini, membro del comitato scientifico dell'Osservatorio Balcani e Caucaso è intervenuto con un'analisi del partenariato orientale riguardante il gruppo di sei Stati che dividono la Russia dall'Ue (Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldavia, Ucraina e Bielorussia). La linea politica dell'Europa è stata messa in profonda difficoltà dagli eventi in Ucraina i quali hanno messo in luce che il fronte orientale era stato trascurato e dato per stabile.

Il partenariato orientale era stato elaborato come proiezione graduale di valori civili e politici europei verso la nuova Europa orientale di cui l'Ucraina è il paese principale. L'approccio era e rimane gradualista, teso a portare avanti una serie di contatti economico-commerciali e implicitamente politici senza, tuttavia, generare tensioni nei rapporti con la Russia. Il partenariato orientale costituisce, inoltre, un linea politica che implica in profondità un dilemma della politica estera europea: come conciliare la politica di sostegno a questi paesi con un rapporto costruttivo con la Russia. Al

vertice di Vilnius, si è verificato un evento inatteso: tutte le parti al negoziato avevano dato per scontata la firma dell'accordo di associazione. Janukovyč ha motivato il rifiuto adducendo spiegazioni di carattere economico sostenendo che l'accordo di associazione avrebbe avuto implicazioni di natura economica, sociale e politica tali da mettere a rischio la tenuta del suo paese e la sua stessa continuità al potere. Dalla mancata stipulazione dell'accordo è scaturita una sollevazione in Ucraina che ha portato in rilievo le tensioni latenti nella società. Questa sollevazione ha una forte connotazione psicologica ed emotiva, una parte della società ucraina guarda all'Europa come la via di superamento di tutte le proprie contraddizioni. L'Europa viene identificata – soprattutto nelle fasce sociali più giovani e nei centri cittadini - con i valori della modernità, del progresso e del benessere. Euro- Maidan, l'ondata di proteste contro la mancata firma dell'accordo di associazione, pone senza dubbio dei problemi per la stabilità dell'Ucraina e per le stesse relazioni tra Bruxelles e Mosca. Rispetto ai tempi della rivoluzione arancione caratterizzata dalla presenza alla base di un progetto politico rimasto poi irrealizzato, in questo caso si assiste ad uno slancio emotivo verso l'Europa che porta alla luce tensioni derivanti da un regime ampiamente corrotto che ha portato il paese ai limiti della catastrofe economica. Tutti siamo stati confrontati dai rischi che questa situazione sfugga al controllo e la preoccupazione comune è quella di imbrigliare questo movimento dal basso. Sarebbe auspicabile che si giungesse ad una mediazione che permetta una transizione politica e garantisca un'alternanza attraverso delle elezioni politiche anticipate. È necessario non solo che il confronto non si risolva con la violenza, ma anche che l'Ucraina - per quella che è la sua condizione geopolitica, la sua cultura, la sua combinazione di regioni e sub regioni russofone - non faccia una scelta troppo netta, sebbene sia diffi-

**Connotazione  
psicologica  
ed emotiva di  
Euromaidan**

**Ucraina, paese  
ibrido che non può  
scegliere**

cile immaginare una politica di equilibrio in Ucraina tra i due vicini. Il governo di Kyiv si trova, infatti, a dover optare o per il processo di integrazione europea o per il progetto del Cremlino di Unione economica e doganale tra Russia, Bielorussia e Kazakhstan che è considerato dall'Occidente come una delle prime iniziative della Russia volta a dar fiato a quello che possiamo definire come spazio post-sovietico.

Nel rapporto con la Russia, inoltre, bisogna evitare una politica di confrontazione soprattutto in una fase in cui la Russia è e si percepisce come una potenza in ascesa che ha trovato conferma nei successi riscossi in campo internazionale. C'è in questo senso un elemento psicologico di *self-assurance* nella classe dirigente putiniana che si conferma un *partner* importante per tutta una serie di temi dalla questione mediorientale alla politica energetica. Il problema di fondo resta come conciliare la politica di sostegno a paesi intermedi quali l'Ucraina, la Moldova e i paesi caucasici preservando un rapporto costruttivo con la Russia. Ed è qui che l'arte della diplomazia deve entrare.

In prospettiva, dato per auspicato che la situazione in Ucraina possa essere imbrigliata e posto che la stabilità dei sei stati del partenariato orientale sia fondamentale per gli equilibri del continente euro asiatico, l'Italia dovrà operare una mediazione tenendo presente due ostacoli: *a)* le divergenze interne agli Stati membri dell'UE per quanto concerne i rapporti con la Russia e *b)* il carico economico gravoso di un eventuale impegno europeo nel teatro ucraino.

L'On. Federica Mogherini ha aperto il terzo *panel* dedicato alla politica di difesa europea sottolineando il rischio di concentrarsi su questioni senza dubbio importanti come quella delle *capabilities* e del rilancio dell'industria della difesa europea, perdendo, tuttavia, di vista il dato più strutturale, ossia l'elaborazione della politica estera comune. Occorre un serio e profon-

**Identificare la politica estera con la politica estera dell'Unione**

do rilancio dell'integrazione delle politiche europee a partire dalla politica estera. E' necessario, in altri termini, un salto culturale che ci porti ad identificare la politica estera con la politica estera dell'Unione europea nel suo insieme. In assenza di una vera integrazione politica e di un'Europa che si configuri come soggetto politico, non avrebbe senso dotare l'UE di ulteriori strumenti. Si può realisticamente lavorare su un doppio binario: da una parte, si dovrebbe tentare un rilancio 'alto' dell'integrazione politica a partire da quella estera. Mai come in quest'epoca storica c'è domanda di Europa nel mondo: in estremo Oriente, negli Stati Uniti, nel Mediterraneo; per la prima volta l'Unione europea non è avvertita come una minaccia sul fronte estero, ma come una necessità. Il tema oggi è se l'Europa sia pronta a leggere la domanda. Il secondo binario corre parallelo e punta a realizzare piccoli passi concreti sul piano delle *capabilities* e dell'industria della difesa.

La Presidenza Italiana dovrebbe, inoltre, contribuire ad elaborare un concetto di sicurezza internazionale sulla base di un *comprehensive approach* che non si limiti agli aspetti militari. Tale riflessione implica, tuttavia, l'esistenza di una politica estera di medio-lungo periodo, un obiettivo al quale la Presidenza dovrà puntare. Molto dipenderà dai futuri assetti del Parlamento, della Commissione, nonché dalle nomine del Presidente del Consiglio europeo e dell'Alto rappresentante, ma molto dipenderà anche dalle discussioni che verranno avviate all'interno dei singoli paesi nei prossimi mesi. Sarà utile porre in agenda la condivisione dei temi di politica estera anche nei rapporti bilaterali che l'Italia avrà da qui ai prossimi mesi con gli altri Stati membri.

C'è poi la questione relativa ai bilanci della difesa, un tema utile in cui esiste una possibilità di sviluppo interessante. E' opinione diffusa che le questioni di politica estera e di sicurezza non paghino e una sempre

***Comprehensive approach della sicurezza internazionale***

più ampia fetta di popolazione percepisce il progetto europeo come estraneo se non ostile. Questi due dati rivelano un significativo *gap* con la percezione delle opinioni pubbliche e la necessità che la classe dirigente torni ad assumere una funzione di guida delle opinioni pubbliche interne ad ogni paese e relativamente ai cittadini europei.

Dal Consiglio europeo della prossima settimana ci sarà da attendersi un ridimensionamento delle aspettative, ma esso costituirà comunque un passaggio fondamentale per il semplice fatto di aver dedicato un Consiglio europeo ai temi della difesa. Altrettanto fondamentale saranno una serie di *deliverables* immediati, ad esempio quello già menzionato del rilancio dell'industria europea della difesa.

Infine, c'è un tema che sarà oggetto di una riflessione italiana. A settembre si terrà in Gran Bretagna un vertice NATO - l'ultimo del segretario generale Rasmussen - che sarà un vero e proprio vertice di ripensamento sul ruolo della NATO e le relazioni transatlantiche nel complesso. Il *summit* potrebbe costituire un'importante occasione per sviluppare anche una riflessione più complessiva sul ruolo dell'Europa nel mondo, nella regione e nella ridefinizione del rapporto con la NATO. Il nodo fondamentale nel rapporto tra UE e NATO non è costituito dalla questione di Cipro, ma è, come accennato, la mancanza della politica estera dell'UE: è difficile, infatti, relazionarsi con un'entità politica e istituzionale in cui ci potrà anche essere un solo numero, ma non necessariamente una voce. Ricostruzione di una soggettività e di un'identità politica europea: questa la priorità, in ultima analisi, dell'On. Mogherini: ciò che l'Italia riuscirà a mettere all'interno di questo percorso è cruciale per l'Europa e per il nostro paese.

Il gen. Vincenzo Camporini ha tracciato in breve delle linee guida per l'azione del Semestre di Presidenza

Italiana. Il primo punto concerne una questione apparentemente formale: l'istituzione di una formazione del Consiglio dell'UE competente per le tematiche inerenti alla difesa. Occorre affrontare, inoltre, la questione delle strutture di *intelligence* ancora nazionali, gelosissime dei dati a loro disposizione, che negli scambi bilaterali seguono una logica basata sul *do ut des*. Esistono delle strutture di *intelligence* a livello europeo ma utilizzano dei dati che vengono forniti da quelle nazionali in modo estremamente parsimonioso. Sarebbe auspicabile quindi un'azione per la costituzione di un servizio informativo dell'Unione europea che possa agire convogliando all'interno le informazioni che i paesi riescono a ottenere senza che ci siano reticenze. L'ultimo punto riguarda l'Agenzia della difesa europea, il cui bilancio per il 2012 ammontava a poco più di 32 milioni di euro, di cui circa tre quarti impiegati per pagare gli stipendi. In altre parole, Agenzia di difesa europea è dotata di un bilancio molto ridotto che serve solo per autosostentarsi e che quindi impedisce lo sviluppo di un'azione realmente incisiva dell'agenzia. Sono gli Stati membri stessi ed il Regno Unito in prima fila a non volere che l'Agenzia estenda le proprie funzioni. Al contrario, l'Agenzia di difesa europea è da considerarsi un elemento chiave che se opportunamente alimentato può portare ad interessanti sviluppi.

Tra le debolezze dell'approccio europeo in questa materia, è la mancanza – ancor prima dell'elaborazione di una politica estera comune – del riconoscimento integrato delle problematiche delle relazioni esterne dell'Unione europea, per cui accade che il Mali sia una questione rilevante per la Francia, il Mediterraneo per l'Italia, per i paesi Baltici, etc. Da questo punto di vista, la responsabilità dell'Alto Rappresentante Ashton è enorme: il suo compito principale avrebbe dovuto consistere proprio nel ricucire il quadro generale in modo che un problema venisse riconosciuto

## **Istituzione di una formazione del Consiglio dell'UE per la difesa**

## **Mancanza del riconoscimento integrato delle problematiche**

come tale per l'intera area. L'Alto Rappresentante ha sì un compito di rappresentanza all'esterno ma questo avviene a valle di un'azione di ricucitura degli interessi dei paesi in modo tale da condurre *ad unum* quella che è la sommatoria delle problematiche percepite da ciascuno. E' fondamentale quindi, la scelta che verrà fatta l'anno prossimo: la nomina dell'Alto Rappresentante sarà cruciale per capire se si intende dare una prospettiva alla politica estera comune o se al contrario l'Europa continuerà a vivacchiare.

Quanto al tema della divisione delle responsabilità sollevato dal Prof. Margelletti, il gen. Camporini ritiene che possa essere pragmaticamente una soluzione, ma che va in senso diametralmente opposto a quanto detto precedentemente. Una divisione dei compiti che non avvenga a valle di un processo integrativo delle politiche europee non fa altro che impedire il formarsi di una politica estera comune.

Riprendendo un'affermazione dell'On. Mogherini, Camporini ha sottolineato come in realtà di Europa non c'è domanda. La Russia, paese in assoluta decadenza, il cui unico rischio è legato alla detenzione di un ingente arsenale nucleare, è l'unico paese in cui c'è un abbassamento delle aspettative di vita cui si accompagnano un significativo decremento della popolazione ed una denatalità esplosiva. L'industria russa non è adeguatamente diversificata e anzi si regge sulla produzione ed esportazione di un unico prodotto e quando questo prodotto non sarà più essenziale, la Russia non conterà più nulla se non avrà approfittato di tali risorse per ammodernare il proprio tessuto industriale. Gli scenari saranno allora completamente diversi: l'Ue per sopravvivere dovrà integrarsi e dotarsi di una visione che dovrà andare oltre quello che accade nell'immediata vicinanza europea. La politica estera comune non può limitarsi ad avere una visione regionale, non può non guardare a quanto sta accadendo nel Mare della Cina meridionale dove ci sono tutti

**Russia, paese in assoluta decadenza?**

gli ingredienti per uno scontro armato. L'Europa non sarà magari coinvolta direttamente, ma anche un piccolo incidente sull'evoluzione della situazione economica avrà un effetto immediato e diretto sui nostri cittadini. C'è, infine, la questione di Cipro che nasconde un problema di fondo. La domanda della Turchia dal punto di vista militare è di essere ammessa nella politica di difesa europea, un'ammissione che avrebbe conseguenze modeste da un punto di vista tecnico, ma che avrebbe una certa rilevanza politica che potrebbe ricondurre la Turchia nell'alveo di influenza europea, riportando in equilibrio i rapporti nello scacchiere mediorientale dove la lotta per la dominanza regionale vede fronteggiarsi non solo l'Arabia Saudita e l'Iran ma anche la Turchia. L'Europa ha bisogno di riagganciare questi attori nell'alveo del proprio dialogo politico e di avere un ruolo più incisivo in un'area dalla quale dipende in definitiva anche il benessere dei paesi europei.

L'Ambasciatore Cangelosi ha concluso la serie di interventi della giornata esprimendo un forte scetticismo circa la possibilità concreta di conferire soggettività di politica estera all'Unione europea almeno nel breve periodo. La gestione dei *dossier* che hanno riguardato l'Iraq, la Libia e più recentemente la Siria restituiscono l'idea di una politica estera europea inesistente e di una grave marginalità dell'Europa in scacchieri molto strategici per gli Stati europei. Con il Consiglio europeo di difesa si tenta di fare un passo avanti, ma questo tentativo è destinato a scontrarsi con dei grossi limiti che derivano dalle risorse e dalla capacità di pensare in termini di politica estera comune. C'è il rischio, poi, che il vertice sia oscurato da tematiche economiche: è difficile – afferma Cangelosi – che un'Europa incapace di uscire fuori dalla crisi economica, si riveli al contrario in grado di dare forma alla politica estera.

**Turchia nella  
PESD, forte  
impatto politico**

L'Italia sarà il primo paese ad assumere la Presidenza dopo le elezioni del Parlamento europeo, il quale – è da prevedere – conterrà una forte componente euro-sceptica che acquisterà peso se riuscirà a saldarsi e di conseguenza riuscirà a condizionare le scelte del Parlamento stesso. Dal momento che il semestre sarà anche poco legislativo – per via del rinnovo delle più importanti istituzioni comunitarie – non ci si deve illudere di poter fare grandi cose, ma la presidenza senza dubbio costituisce un'importante occasione per lanciare idee e orientamenti, dando ad esempio dei segnali di discontinuità nel modo di fare politica in sede comunitaria. Il discorso economico dovrà poi andare di pari passo con l'elaborazione della politica estera comune, soprattutto per ciò che concerne un punto essenziale per l'Europa: il Mediterraneo. L'Ambasciatore ha, inoltre, ricordato l'iniziativa lanciata dal Movimento europeo in occasione delle primavere arabe: si tratta di pensare ad un partenariato diverso che preveda la creazione di organismi istituzionali comuni ed individui alcuni cesti in cui sviluppare la cooperazione. Finora la politica estera comune si è concretizzata in due grandi filoni: la politica di allargamento che ha, tuttavia, esaurito la sua spinta, e la politica di vicinato, che ha mostrato i suoi limiti nei riguardi dei paesi del Mediterraneo nonché sul fronte orientale, come dimostrato in questi giorni dal caso ucraino. In questa delicata fase, l'Unione europea ha ben poco da offrire in termini economici, la sua forza di attrazione risiede nel *soft power* e nella proiezione dei propri valori all'esterno. La presidenza dovrà, infine, impegnarsi a concentrare l'attenzione su queste aree tenendo anche conto del fattore immigrazione, e rilanciare – in ossequio a quella che è una vocazione italiana - il processo di integrazione europea, partendo dalla *Roadmap* designata nel Rapporto Van Rompuy.

Durante il dibattito che ha seguito gli interventi dei

## **Iniziativa CIME sul Mediterraneo**

**La politica di allargamento ha esaurito la sua spinta**

*Soft power*

relatori, Salzano – diplomatico distaccato in ENI ha sottolineato come l’idea di avere un’identità in politica estera per l’UE presuppone l’identificazione di interessi che le sono propri. Al contrario, se si guarda all’esperienza degli ultimi anni, si può notare come gli interessi non siano stati adeguatamente identificati e qualora identificati abbiano portato ad una schizofrenia nella loro applicazione. Le relazioni Russia-UE, il progetto Nabucco, il caso ucraino sono solo alcuni degli esempi che dimostrano le debolezze della politica estera comune. L’autosufficienza energetica che stanno raggiungendo gli Stati Uniti grazie all’estrazione dello *shale gas* pone le basi per una rivoluzione geopolitica notevole. D’altra parte, l’Europa si trova non solo in una fase di de-industrializzazione ma anche di mancanza di risorse che costituisce un divario sempre maggiore tra i due *partner* occidentali. L’Europa ha quindi un rapporto necessitato con la Russia e viceversa, ma cosa accadrà quando la Russia si alleerà con la Cina? Probabilmente Mosca volgerà le spalle all’Europa. Occorrerebbe quindi evitare atteggiamenti propagandistici come quello alla base del progetto Nabucco e salvaguardare, invece, gli interessi fondamentali europei. Salzano ha, infine, affrontato il tema dei costi dell’ingresso dell’Ucraina in Europa, una questione non di poco conto se si tiene presente che il basso costo del gas venduto dalla Russia all’Ucraina consente a quest’ultimo paese di sopravvivere. La dott.ssa Bianco ha, infine, sottolineato l’urgenza di trasformare questo stato di necessità in un *asset* strategico attraverso una seria e approfondita riflessione sugli interessi degli Stati europei. Occorre capire con chi e contro chi si intende giocare. Bianco ha insistito sull’opportunità di guardare alle relazioni internazionali in termini politici e strategici, lamentando una politica estera europea riluttante con gli Stati Uniti, altalenante nel caso russo e completamente inesistente nei confronti della Cina.

## **Identificazione di interessi, base per la costituzione di una politica estera**

## EUROVISIONI: AUDIOVISIVO E SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE RESOCONTO DEL SEMINARIO

Lo scorso 14 ottobre presso la Casa del Cinema a Roma si è svolto un seminario dedicato alle priorità della Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione europea in tema di audiovisivo e società dell'informazione. L'incontro, in programma al XXVII Festival Internazionale di Cinema e Televisione, si inserisce nel quadro del progetto a cura del Movimento europeo *Officina 2014 – Italia in Europa*. Al seminario sono intervenuti l'Avv. Giuseppe Busia, Segretario Generale del Garante per la protezione dei dati personali; il dott. Erik Lambert, Direttore del *The Silver Lining Project*; il Prof. Maurizio Mensi, Presidente del Comitato Media e Minori del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) e la dott.ssa Cristina Loglio, Consigliere dell'On. Silvia Costa. Ad introdurre il seminario, il dott. Michel Boyon, Presidente di Eurovisioni e Pier Virgilio Dastoli, Presidente del Movimento europeo. Ha moderato il dibattito il direttore di key4biz Raffaele Barberio. Le conclusioni sono state affidate al dott. Giacomo Mazzone, Segretario Generale di Eurovisioni. Al dibattito hanno preso parte esponenti delle istituzioni e della società civile, operatori del settore e rappresentanti del mondo culturale ed accademico. A seguire i lavori del seminario, il Consigliere per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri Francesco Tufarelli e l'Esperto per la promozione culturale alla Direzione Generale Sistema Paese del Ministero degli Affari Esteri Paolo Luigi Grossi.

Nei saluti di apertura, il Presidente di Eurovisioni Michel Boyon ha ricordato in occasione del ventisettesimo anniversario di Eurovisioni, la *mission* dell'organizzazione, ossia la promozione della diversità culturale, del servizio pubblico e della creazione audiovisiva in risposta all'appiattimento culturale frutto dei proces-

**Contrastare  
l'appiattimento  
culturale  
preservando la  
cultura europea**

si di globalizzazione in atto. Eurovisioni riposa su un asse franco-italiano che soprattutto negli ultimi anni si è aperto ad altri paesi europei. Boyon ha annunciato, inoltre, che il 17 dicembre la Commissione Cultura del Parlamento europeo discuterà dei lavori svolti da Eurovisioni durante le giornate del Festival.

L'azione di Eurovisioni a livello europeo si concretizzerà nella disponibilità ad organizzare iniziative *ad hoc* in vista del Semestre Italiano di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea.

Il Presidente Dastoli ha, poi, proseguito esprimendo forte preoccupazione per il ritardo nella preparazione della Presidenza. Sebbene tali ritardi siano giustificabili e per certi aspetti comprensibili, il rischio è che possano pesare gravemente sull'efficienza del semestre. Dastoli ha ricordato alcune delle scadenze a breve termine riguardanti l'organizzazione del Semestre Presidenza Italiana: il 1 novembre verrà comunicato a Bruxelles il calendario delle riunioni formali ed informali, mentre a gennaio sarà consegnato il calendario del trio di presidenza – formato da Italia, Lettonia e Lussemburgo - preventivamente concordato tra i governi dei tre paesi. A tutt'oggi, l'unica informazione certa è che tutti i consigli informali si svolgeranno a Milano, in vista dell'Expo. Dastoli si è detto critico anche sui finanziamenti stanziati dall'Italia per la presidenza: a fronte dei 100 milioni di euro erogati dal Lussemburgo e degli 80 della Lettonia, l'Italia ne ha stanziati solo 60.

Il Presidente del Movimento europeo ha quindi illustrato il progetto *Officina 2014* e le iniziative previste al fine di realizzare un circolo virtuoso tra *stakeholders* ed istituzioni, al fine di raccogliere le preoccupazioni e gli orientamenti dei gruppi di interesse e di creare gruppi di lavoro e di monitoraggio provenienti dagli *stakeholders*.

In questa prospettiva, i temi dell'audiovisivo, del servizio pubblico, del pluralismo dei media e della pri-

*privacy* potrebbero giocare un ruolo rilevante durante il semestre di Presidenza Italiana. A tal proposito, si è, infine, ricordata la raccolta di firme per l'iniziativa dei cittadini europei, prevista dall'art. 11.4 del Trattato di Lisbona, in materia di pluralismo dei *media*.

Successivamente, il dott. Barberio ha presentato i contenuti dei *panel* di discussione. Nella sua introduzione, si è sottolineata soprattutto la mancanza di cultura del futuro, motivata anche dalla scarsa visibilità dell'Unione europea nel dibattito politico nazionale. Rispetto ai temi del seminario, Barberio ha poi messo in evidenza la centralità dell'agenda digitale tra i *dossier* attualmente in discussione a livello comunitario: l'approvazione delle misure attuative dell'agenda digitale che si colloca alla fine di un periodo di eurocentrismo durato cinquecento anni ed è un tentativo di reagire a questa marginalizzazione del 'Vecchio mondo'.

### **I Sessione – Privacy e Data Protection**

L'Avv. Giuseppe Busia ha posto l'accento sull'importanza del tema della protezione dei dati per il settore audiovisivo. In particolare, il caso *Snowden* ha posto in rilievo un problema di controllo geopolitico dei dati su Internet. Il potere economico dei grandi colossi come *Google* è strettamente correlato all'ampiezza dei dati accumulati e alla capacità di accedere ai mercati di tutto il mondo, sottraendosi, tuttavia, alla normativa vigente in tema di protezione dei dati nei paesi dove essi offrono il loro servizio. Questi pochi elementi sono sufficienti a rendere l'idea della rilevanza strategica della *privacy* per l'industria audiovisiva e per la stessa Presidenza Italiana.

A livello comunitario, la Commissione europea ha proposto agli inizi del 2012 una revisione del pacchetto legislativo sulla protezione dati, includendo gli aspetti legati alla sicurezza e alla giustizia. Tale revisione, funzionale alla libera circolazione delle persone e delle merci, comprende principalmente un

**Centralità del tema del pluralismo dei media**

**Ruolo strategico del tema dell'agenda digitale per contrastare la marginalizzazione del continente**

**Attualità del tema della protezione dei dati e necessità di una forte legislazione europea in materia**

unico regolamento comunitario sul trattamento dei dati gestiti dagli operatori, nonché altri provvedimenti volti a tutelarne alcuni aspetti specifici e ciò al fine di assicurare eguale trattamento in ogni paese. Ad occuparsene, vi sono il DAPIX e la Commissione LIBE che sta lavorando sugli emendamenti, con il coordinamento delle Autorità di Garanzia europee. L'auspicio è di giungere all'approvazione del regolamento prima della fine della legislatura. Quandanche ciò avvenisse prima del rinnovo del Parlamento Europeo (maggio 2014), la Presidenza Italiana godrà di un ampio margine di manovra nei negoziati sui provvedimenti attuativi del regolamento sulla protezione dei dati.

Le innovazioni della normativa comunitaria riguardano in primo luogo l'armonizzazione delle discipline nazionali in materia di *data protection*. L'ambito di applicazione del regolamento, inoltre, si basa su un modello che pone il cittadino al centro della normativa, imponendo il rispetto delle norme contenute nello stesso a tutti gli operatori, indipendentemente dalla loro localizzazione, qualora i servizi siano rivolti ai cittadini europei. Viene, infine, introdotto un forte elemento di semplificazione che consiste nell'istituzione di uno sportello unico della *privacy* allo scopo di fornire risposte univoche applicabili a tutta l'Europa. Sollecitato ad intervenire sul tema della gestione *cloud* dei dati, l'Avv. Busia ha sottolineato la necessità di crearne uno europeo, muovendo dalla duplice considerazione del valore strategico per gli Stati che ha assunto la gestione dei dati e della possibilità in futuro di interfacciarsi con imprese cinesi o di altri paesi dove le garanzie per i cittadini sono ancora inferiori.

Il dott. Erik Lambert ha affermato che la protezione dei dati pone sostanzialmente due questioni, una di ordine politico, relativa alla sicurezza nazionale, l'altra di natura commerciale. Nel suo intervento, Lambert si è soffermato su quest'ultima dimensione, sottolinean-

**Puntare su un *cloud* europeo**

do come il tema della *privacy* vada ad intrecciarsi con quello della conoscenza del comportamento economico dei soggetti e della conseguente programmazione dell'offerta commerciale. Essenziale per valorizzare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie e insieme il capitale umano, è il cambiamento delle regole del gioco rimuovendo le tante barriere – di ordine culturale, linguistico, protezionistico – che tuttora impediscono di assicurare l'economia di scala di cui l'Unione europea ha bisogno. A tal riguardo, un'altra importante area di intervento è costituita dalla regolamentazione del commercio elettronico.

Dal dibattito seguito alla sessione dedicata alla *privacy*, è emersa l'inadeguatezza del sistema giuridico a seguire un'evoluzione tecnologica sempre più rapida. Il concetto di sicurezza nazionale, ad esempio, non è definito a livello internazionale quindi lascia un ampio spazio a derive di ogni tipo. La disciplina relativa alla protezione dei dati risulta, poi, ancora frammentata, da qui l'urgenza di giungere in breve termine ad una regolamentazione unica europea che consenta di affrontare le sfide poste dalla diffusione delle nuove tecnologie. Si è osservato, infine, come questo tema verrà in rilievo nei negoziati del *Transatlantic Trade and Investment Partnership* tra Unione europea e Stati Uniti.

## **II Sessione – Tutela dei minori nel sistema radiotelevisivo**

Il Prof. Maurizio Mensi è intervenuto descrivendo in primo luogo le attività del Comitato Media e Minori, costituito all'interno del Ministero dello Sviluppo Economico. Il comitato, originariamente chiamato *Tv e minori*, esiste da molti anni, ed è stato rinnovato lo scorso luglio per tre anni. Le regole della cui applicazione il Comitato è incaricato risalgono, tuttavia, al 2002, sebbene si stimi che otto milioni di cittadini ita-

## **Valore commerciale dei dati**

## **Protezione dei dati nei negoziati TTIP**

liani siano *digital native* e che abbiano Internet e non più la televisione come paradigma. Basti pensare che negli ultimi sei anni si è passati da dieci canali nazionali a circa duecento, via digitale terrestre o via satellite, senza contare le cinquecento *web tv* esistenti.

Il codice di autoregolamentazione è nato in seguito all'approvazione nel 1989 della direttiva TV senza frontiere. Nel 2002, una serie di emittenti – tra cui Rai, Mediaset, La7, MTV, ecc. - ha aggiunto al primo nucleo di regole altre norme più dettagliate. Tale esercizio di autonomia regolamentare è stato, poi, espressamente codificato dall'art. 10 della legge 112/2004 (Legge Gasparri).

Il compito di vigilare spetta all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), mentre il Comitato si occupa più specificatamente di partecipazione dei minori ai programmi televisivi, trasmissioni espressamente dedicate ai minori, ecc. Il Comitato ha il compito di applicare le norme contenute nel codice di autoregolamentazione e può segnalarne eventuali violazioni all'AGCOM perché vengano comminate le opportune sanzioni che possono giungere fino alla revoca della licenza per i casi più gravi.

Il Comitato si compone di quindici membri (cinque in rappresentanza delle televisioni, cinque rappresentanti dei consumatori, cinque delle istituzioni competenti) e agisce su segnalazione. Ogni denuncia è seguita da un'istruttoria in contraddittorio svolta da sottocomitati, che può proporre sanzioni ripristinatorie o di riparazione, imponendo l'obbligo di spostare i programmi in altra fascia oraria oppure di annunciare in onda di esser stati sanzionati.

In conformità alla modifica dell'art. 34 del TU sul sistema radiotelevisivo che recepisce alcune indicazioni comunitarie sull'identificazione dei programmi non adatti ai minori, il MISE ha provveduto a fornire dei rimedi, quali, ad esempio, l'obbligo di spostare tali programmi solo nella consultazione *on demand*. Il

Comitato, inoltre, ha varato le Delibere 51-52 e 53 che regolamentano questi aspetti e contengono raccomandazioni in materia di sistemi di *parental control*.

Il Prof. Mensi ha, inoltre, sottolineato l'assenza di regole del codice che disciplinino *media* diversi dalla televisione. Pertanto, uno degli argomenti principali che verranno trattati durante la prima riunione del Comitato in programma il prossimo 23 sarà l'aggiornamento del codice di autoregolamentazione del 2002, in modo tale che possa intervenire nel mondo dei *media* allargati.

Pur avendo contatti informali con la DG Connect e altre DG competenti della Commissione, il Comitato non ha rapporti istituzionalizzati con le istituzioni comunitarie, visto che l'organismo è un'autonoma risposta italiana all'entrata in vigore della direttiva TV senza frontiere, oggi diventata Direttiva Servizi Media Audiovisivi (SMA). A livello nazionale, i rapporti con l'AGCOM sono costanti e continui, visto che le delibere e le sanzioni del Comitato sono trasmesse all'AGCOM, che però decide a sua discrezione se dar seguito o meno alle segnalazioni del Comitato, nonché di erogare ulteriori sanzioni di maggiore incisività rispetto a quelle erogabili dal Comitato.

Infine, nella maggior parte dei paesi europei sono per lo più assenti analoghi organismi, da qui la proposta di individuare come priorità della Presidenza Italiana in questo ambito l'istituzione di un modello integrato che dia pieno significato al nome del Comitato Media e Minori. La dott.ssa Loglio ha quindi aggiunto che il Parlamento europeo ha votato una raccomandazione - di cui era relatrice l'On. Silvia Costa - sulla protezione dei minori, che suggerisce *inter alia* l'istituzione di un *forum* europeo che si prevedeva di finanziare con il programma *Connect*.

Il dott. Mazzone ha ricordato il lavoro del *CEO Coalition on child protection* istituito nel 2012 e che ha visto la partecipazione di BBC, Telecom, British Telecom e

**Codici di autoregolamentazione televisivi e rafforzare i sistemi europei di protezione dei minori sull'insieme dei media**

molte altre imprese. Il gruppo di lavoro ha formulato delle raccomandazioni che verranno presentate dalla commissaria europea Kroes entro la fine del 2013. L'*International Telecommunication Union* (ITU) ha presentato, poi, un primo *draft* delle nuove *Guidelines for the industry, for parents, for institutions* che raccoglie le *best practices* in material presenti in tutto il mondo.

L'Avv. Busia ha concluso la sessione informando che il garante della *privacy* sta lavorando con l'ordine dei giornalisti alla revisione del codice deontologico dei giornalisti relativamente alle disposizioni sulla tutela dei minori. Una delle difficoltà registrate risiede nell'identificazione del minore in rete. La normativa USA – COPA prevede, ad esempio, anche il *filtering*, un sistema invasivo che utilizza informazioni ricavate anche dal controllo della corrispondenza elettronica.

### **III sessione – Europa Creativa**

La dott.ssa Cristina Loglio è intervenuta a nome dell'On. Silvia Costa ad illustrare i contenuti del nuovo programma Europa Creativa la cui approvazione definitiva è prevista per la fine del 2013.

Europa creativa è l'espressione di un nuovo approccio adottato prima nel Libro bianco e poi nel Libro verde sulle Industrie culturali creative che mette assieme la cultura intesa come *heritage* con le industrie culturali e i *media*. La questione cruciale affrontata dal nuovo programma è la creazione delle condizioni per favorire il dialogo tra le parti per fare in tal modo massa critica.

Il 18 dicembre 2012 è stata approvata la relazione dell'On. Costa; il testo è stato successivamente modificato in fase di trilogia Commissione europea, Consiglio e Parlamento europeo. I negoziati hanno registrato un braccio di ferro fra Parlamento europeo e Consiglio per il taglio di *budget* subito da tali programmi. Rispetto al progetto originario che decretava

**Cooperazione europea in tema di protezione dei minori**

**Cultura come heritage**

**Taglio di budget destinato a Europa Creative**

un incremento dei fondi stanziati per Europa creativa del 37% rispetto al totale dei finanziamenti erogati per *Cultura, Media e Media Mundus*, il compromesso finale stabilisce un incremento del solo 10%. L'importo quantitativo per paese comunque sarà minimo, perché i fondi europei sono solo complementari. Il 17 ottobre è prevista l'approvazione in Commissione Cultura e nel novembre 2013, il voto in seduta plenaria.

Dall'1 gennaio 2014, Europa Creativa raggrupperà i programmi *Media, Cultura e Media Mundus* ed includerà i subprogrammi *Media* per l'audiovisivo e *Cultura* per i settori culturali e creativi, oltre che uno strumento finanziario di garanzia dei prestiti, politiche di cooperazione transnazionale e *desk* d'informazione. I bandi sono già in gestazione e alcuni partiranno già a dicembre, subito dopo l'approvazione finale.

La base legale del programma è costituita dall'art.167 del Trattato di Lisbona. L'Unione europea non ha una competenza diretta in materia di politiche culturali che, invece, trovano spazio in modo trasversale nei programmi a gestione diretta della Comunità europea (*Europa creativa; Horizon 2020; Digital agenda*) e nei programmi affidati agli Stati membri (*Coesione, 325 miliardi; Sviluppo rurale, 85 miliardi*). Emblematica è l'assenza della cultura e del turismo tra gli obiettivi dei fondi strutturali. In questo senso, la Presidenza italiana potrebbe intervenire perché la cultura divenga un vero diritto esigibile e misurabile.

La relatrice ha, infine, lamentato il ritardo dell'Italia nella presentazione della lista di priorità italiane in tema di fondi strutturali il cui termine era fissato al 30 settembre. Il ministro Trigila ha chiesto una proroga per consentire alle Regioni di fornire le rispettive liste di priorità.

Dal dibattito, è emersa la necessità di intervenire nell'ambito della *media and film literacy*, ad esempio, inserendo lo studio del patrimonio cinematografico e audiovisivo più in generale, nei programmi di inse-

**Cogliere le  
opportunità del  
nuovo programma  
“Europa creativa”**

gnamento della scuola secondaria. Il Prof. Gazzano dell'Università Roma 3, ha inoltre, sottolineato l'importanza strategica della cultura audiovisiva anche in termini di rilancio dell'economia e di politiche occupazionali.

Infine, la dott.ssa Carla Bodo, Vice Presidente dell'Associazione Economia della Cultura, ha proposto di predisporre delle iniziative *ad hoc* che rilancino il tema della diversità culturale con particolare riferimento alle industrie creative e culturali dei paesi del Mediterraneo. Tra le iniziative, si è annunciata l'intenzione di organizzare un convegno in Italia nel 2014 con il sostegno dell'Unesco di cui l'associazione è membro.

### **Conclusioni**

Il Segretario di Eurovisioni Giacomo Mazzone ha concluso i lavori della giornata individuando una serie di proposte operative immediate che includono: *a)* l'organizzazione di una riunione settoriale a Bruxelles con rappresentanti lettoni e lussemburghesi con il possibile coinvolgimento della Rappresentanza Italiana presso l'Unione Europea, il Movimento Europeo ed Eurovisioni; *b)* la definizione di proposte di iniziative da tenere nel semestre (da presentare nella lista da consegnare il 30 ottobre), quali un incontro sul tema della *privacy* con i garanti europei (soggetti coinvolti: Garante per la protezione dei dati personali, Eurovisioni, Movimento europeo); un convegno sul multiculturalismo proposto dall'Associazione Economia della Cultura; il festival di Eurovisioni da tenere a fine ottobre 2014 (presumibilmente il 23-25 ottobre) su un tema scelto insieme alla Presidenza Italiana in materia di audiovisivo. Il relatore ha fatto una breve sintesi delle priorità della Presidenza Italiana che sono emerse durante il seminario, quali l'aspetto della protezione dei dati personali applicata al settore dell'audiovisivo; l'attuazione di Europa Creativa e la necessità per la Presidenza di

influenzare l'agenda del consiglio informale dei Ministri della Cultura). Altre aree di intervento riguardano: la promozione della *media & film literacy*; l'istituzione di un fondo per le traduzioni; il pluralismo dei *media* (tenuto conto dell'iniziativa dei cittadini europei in materia che potrebbe tradursi in un'eventuale direttiva sul pluralismo); i rapporti con i *media* che operano nei paesi del Mediterraneo; la pianificazione dei fondi strutturali e soprattutto, in relazione a questi ultimi, l'affermazione di un principio di revisione di carattere politico del *budget* destinato a Europa creativa per il settennato 2014-2020. Quanto alla tutela dei minori, si propone la creazione di un modello integrato a livello europeo sulla base dell'organizzazione e delle finalità del Comitato Media e Minori. Il dibattito svoltosi nei giorni precedenti ad Eurovisioni, inoltre, ha messo in evidenza la necessità di rivedere il protocollo di Amsterdam e di avviare una riflessione sul servizio pubblico radiotelevisivo in chiave europea. Fondamentale, altresì, è la promozione di un'iniziativa da parte della Presidenza Italiana che assicuri un seguito adeguato –legislativo o no - al *Libro verde - Prepararsi ad un mondo della piena convergenza: crescita, creazione e valori*.

Funzionale alla buona riuscita della serie di iniziative individuate è la creazione immediata di un gruppo lavoro *multistakeholder* con il compito di dare un contributo all'attività preparatoria del Semestre di Presidenza in materia di audiovisivo e società dell'informazione, aiutando a definirne il programma e a monitorarne l'applicazione durante il semestre. Il nucleo fondatore di un tale gruppo è stato identificato tra i presenti alla riunione odierna (CIME, Eurovisioni, Università Roma 3, ecc.) e sarà naturalmente aperto a tutti gli *stakeholders* interessati.

**Promozione della  
media & film  
literacy**

**Riflettere  
sull'istituzione di  
un servizio pubblico  
radiotelevisivo  
europeo**

## **IL NUOVO MECCANISMO EUROPEO DI PROTEZIONE CIVILE. PRESENTAZIONE DELLA DECISIONE CHE DISCIPLINERÀ LA COOPERAZIONE DI PROTEZIONE CIVILE A LIVELLO EUROPEO - RESOCONTO DEL SEMINARIO**

Lo scorso 13 dicembre si è tenuto il seminario “*Il Nuovo Meccanismo Europeo di Protezione Civile. Presentazione della Decisione che disciplinerà la cooperazione di protezione civile a livello europeo*” presso lo Spazio Europa, spazio gestito dall’Ufficio d’Informazione in Italia del Parlamento europeo e dalla Rappresentanza in Italia della Commissione europea. L’incontro, promosso dal Consiglio Italiano del Movimento Europeo in collaborazione con la Protezione civile, si iscrive nel quadro del progetto “*Officina 2014: L’Italia in Europa*”, volto al coinvolgimento della società civile nell’attività preparatoria del semestre di Presidenza Italiana. Dopo i saluti di apertura di Luigi D’Angelo, Responsabile Relazioni Internazionali del Dipartimento della Protezione Civile e di Pier Virgilio Dastoli, Presidente del Consiglio Italiano del Movimento Europeo, si è aperta la prima sessione di interventi dedicati nello specifico ad illustrare la proposta della Commissione Europea. Hans Das, Capo Unità politiche di protezione civile, Direzione Generale Aiuto Umanitario e Protezione Civile (DG ECHO) della Commissione Europea e l’On. Elisabetta Gardini, relatrice al Parlamento europeo per la Decisione sul nuovo Meccanismo europeo hanno condotto una riflessione sulla riforma dei meccanismi della Protezione civile a livello europeo recentemente approvati dalla plenaria a Strasburgo e in attesa dell’approvazione definitiva, prevista per fine mese, del Consiglio.

La riforma, adottata per la prima volta nel settore della protezione civile secondo la procedura legislativa ordinaria, contiene delle disposizioni che mirano da un lato, al rafforzamento della prevenzione, del coor-

**Un vero atto  
giuridico per la  
protezione civile  
europea**

dinamento e della risposta comunitaria a catastrofi naturali e di origine umana, come terremoti, maree nere o incendi boschivi; dall'altro, fornisce maggiori finanziamenti a disposizione degli Stati membri. Il *budget* della Protezione civile per il periodo 2014-2020 è stato, infatti, aumentato a 368,428 milioni di euro.

La proposta di Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio su un meccanismo unionale di protezione civile sostituisce le due decisioni del Consiglio relative al Meccanismo comunitario per la protezione civile e allo Strumento finanziario per la protezione civile, riunendole in un unico atto giuridico.

Le nuove regole aggiornano il meccanismo di protezione civile dell'UE, assicurano maggiori finanziamenti e semplificano la procedura per mettere in comune risorse quali squadre di soccorso e aerei, facilitando interventi anche per catastrofi al di fuori dell'UE.

Per prevenire efficacemente le catastrofi, i paesi europei potranno dunque coordinarsi meglio per rispondere ai disastri e condividere, su base regolare, le informazioni sulla valutazione dei rischi, sullo scambio di migliori pratiche nonché individuare congiuntamente i punti che richiedono ulteriori sforzi.

Gli addetti alla protezione civile che operano al di fuori dei loro paesi d'origine potranno avvalersi di più formazione e saranno previste più esercitazioni per testare le capacità di reazione, quali squadre di ricerca e di soccorso e ospedali da campo. Verrà inoltre istituito un pool di forze di soccorso in "*stand by*" sempre pronto in caso di emergenza, che sarà finanziato con risorse degli Stati membri su base volontaria.

Gli esperti del secondo *panel* - Jan Alhadeff, Capo Unità Protezione Civile del Segretariato Generale del Consiglio UE e Tatjana Milkamanovic, Capo della Divisione pianificazione delle emergenze, Dipartimento Vigili del Fuoco e Soccorso in rappresentanza della Presidenza lituana del Consiglio UE - hanno inquadrato il tema della protezione civile e della riforma

**Verso un aumento della rapidità e dell'efficienza degli interventi**

in via di approvazione dal punto di vista degli Stati membri.

Sono stati evidenziati le principali modifiche alla disciplina normativa vigente e gli elementi di innovazione. In primo luogo, è stato sottolineato che la base legale della decisione è l'art. 196 TFUE che prevede la procedura legislativa ordinaria per questa materia. Il nuovo meccanismo di protezione civile si applica alle catastrofi naturali e di origine umana che avvengono sul territorio europeo ed *extra* europeo. Il legislatore europeo ha inteso porre una maggiore enfasi sul braccio preventivo delle catastrofi, sulla gestione dei rischi e preparazione attraverso una serie di strumenti *ad hoc* che rendano il sistema più prevedibile e gestibile in modo efficiente, grazie anche al coinvolgimento delle autorità locali e regionali.

Le Decisioni del Consiglio 2007/779 EC e 2007/162/EC si fondono in un'unica Decisione del Consiglio e del Parlamento europeo che contiene norme generali sul Nuovo Meccanismo Europeo di Protezione Civile e norme che regolano lo strumento finanziario. Il Nuovo Meccanismo Europeo di Protezione Civile entrerà in vigore il 1 Gennaio 2014 e coprirà il periodo 2014-2020. Rispetto al *budget* previsto per il periodo 2007 – 2013 pari ad un ammontare di 189.3 milioni di euro, lo strumento finanziario per la protezione civile conoscerà un incremento per il prossimo settennato, avendo predisposto un bilancio pari a 368.3 milioni di euro. Il Meccanismo Europeo di Protezione Civile è aperto ai paesi EFTA, ai membri dell'EEA, ai paesi candidati e ai paesi candidati potenziali. Questi ultimi potranno beneficiare dell'assistenza finanziaria anche se decideranno di non partecipare al meccanismo unionale di protezione civile.

La nuova disciplina contiene misure che mirano a migliorare la prevenzione delle catastrofi attraverso una più approfondita e coordinata conoscenza dei rischi tra gli Stati membri; mediante valutazioni di rischi che

**Maggiore  
attenzione alla  
prevenzione  
e maggiori risorse  
da utilizzare**

**Valutazione  
dei rischi e la  
formazione degli  
operatori**

includeranno: un quadro generale dei rischi preparato a livello comunitario; un piano per la gestione dei rischi; una valutazione della capacità di gestione dei rischi e le *peer review*.

Il cuore operativo del Meccanismo è rappresentato dal Centro di Coordinamento di Risposta all’Emergenza (ERCC), ossia la componente operativa in grado di reagire immediatamente 24 ore su 24.

L’ERCC prevede lo sviluppo di sistemi di rilevamento e di allerta rapida per le catastrofi che possono colpire il territorio degli Stati membri; il sostegno per ottenere l’accesso alle risorse di attrezzature e di trasporto; lo sviluppo di moduli di protezione civile, ovvero unità specializzate di intervento composte da personale, mezzi e attrezzature messi a disposizione dai Paesi membri e “confezionati” secondo la funzione da svolgere e secondo specifici criteri.

La riforma prevede anche un programma di formazione (corsi congiunti), reti aperte a centri di protezione civile, altri attori rilevanti e istituzioni competenti, programma delle “lezioni imparate”.

L’attuazione del nuovo meccanismo europeo di protezione civile porterà ad un approccio più coerente alle catastrofi naturali e originate dall’uomo. Si potranno comprendere più a fondo i rischi, migliorare il livello di preparazione, pianificare delle risposte più efficaci a costi più contenuti.

Le conclusioni sono state affidate, infine, a Vincenzo Spaziantè, Direttore dell’Ufficio Relazioni Istituzionali presso il Dipartimento della Protezione civile il quale ha sottolineato la necessità di creare una prassi costante per fare il bilancio di ciò che funziona e ciò che non funziona per migliorare la capacità di immediatezza, comunicazione e prospettiva di verifica, e salvaguardare lo strumento normativo per evitando derive burocratiche.

**Buone prassi  
italiane riconosciute  
a livello europeo**

## **NUOVO MOSAICO EUROPEO DEI DIRITTI UMANI RESOCONTO DEL SEMINARIO**

Lo scorso 17 gennaio si è tenuto il seminario “*Nuovo mosaico europeo dei diritti umani*” presso lo Spazio Europa. L’incontro, promosso dal Consiglio Italiano del Movimento Europeo in collaborazione con l’Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani ed il *Fundamental Rights European Experts Group*, si iscrive nel quadro del progetto Officina 2014: L’Italia in Europa, volto al coinvolgimento delle rappresentanze economiche e sociali più significative della società italiana alla preparazione del prossimo semestre di Presidenza Italiana del Consiglio dell’Unione Europea, previsto per la seconda metà del 2014, nel quadro del “Trio di Presidenze” Italia – Lettonia – Lussemburgo.

Dopo gli indirizzi di saluto di Pier Virgilio Dastoli, Presidente del Movimento Europeo e di Anton Giulio Lana, Segretario generale dell’Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani, Sandro Gozi, Presidente della delegazione italiana all’Assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa e Vice-Presidente dell’Assemblea ha svolto la relazione introduttiva al seminario. Ad illustrare le attività del Comitato Interministeriale per i Diritti Umani in prospettiva dell’imminente semestre di Presidenza Italiana, è intervenuto il Presidente del CIDU, l’Amb. Gian Ludovico De Martino.

Enzo Cannizzaro, Professore ordinario di diritto internazionale all’Università di Roma La Sapienza, Vladimiro Zagrebelsky, Magistrato, già Giudice della Corte europea dei diritti dell’uomo e Luca De Matteis, Membro dell’Ufficio Affari Legislativi e Internazionali presso la DG Giustizia Penale del Ministero della Giustizia hanno affrontato più specificatamente la complessa questione dell’adesione dell’Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali.

Hanno concluso l’incontro Elena Paciotti, Presiden-

te della Fondazione Lelio e Lisli Basso ed Emilio De Capitani, Membro del *Fundamental Rights European Experts Group* con due interventi sui progressi compiuti sul piano normativo e le sfide che attendono il Semestre di Presidenza nell'ambito dei diritti umani.

Nei saluti di apertura, Pier Virgilio Dastoli ha illustrato le finalità e i prossimi appuntamenti del progetto Officina 2014, in particolare il convegno finale in programma per il 24 febbraio in cui verrà presentata la relazione finale del progetto nella quale sono raccolti gli orientamenti degli *stakeholders* in relazione alle priorità della Presidenza Italiana così come emersi dai seminari e dai questionari somministrati. L'Avv. Anton Giulio Lana ha brevemente tracciato la storia e la *mission* dell'Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani, sottolineandone il contributo nella costruzione di un'Europa che non si limiti a coltivare i propri interessi economici e finanziari, ma si impegni nell'elaborazione e promozione dei diritti umani anche nell'ambito dell'imminente semestre affinché questo tema divenga una delle principali mete prospettiche della Presidenza Italiana.

Se da un lato, è importante approfondire la complessità e l'articolazione della tutela dei diritti umani in Europa sia a livello nazionale che internazionale, dall'altro il percorso di riconoscimento dei diritti umani tra i pilastri fondativi dell'Unione europea non è esente da talune problematiche soprattutto se rapportato ad altri organismi preposti alla tutela dei diritti umani sia sul piano del diritto interno sia a livello internazionale. Il progressivo avvicinamento contribuisce ad arricchire il quadro delle tutele preposte alla salvaguardia dei diritti umani, tuttavia, vi è il rischio di una sovrapposizione non sempre coerente degli organismi che si occupano di diritti umani in ambito europeo.

Lana valuta in modo positivo la firma del Protocollo n.16 alla Convenzione europea - che entrerà in vigore

**Due diversi  
strumenti a rischio  
di interferenze**

in seguito al deposito del decimo strumento di ratifica da parte delle Alte Parti Contraenti - attraverso il quale si consolida il principio di sussidiarietà che costituisce un cardine del sistema di tutela di diritti umani previsto dalla Convenzione europea e che è stato oggetto di un ulteriore e più efficace ampliamento.

La scelta di intensificare il dialogo tra le corti nazionali e la Corte di Strasburgo investe gli avvocati di un ruolo importante, quello di richiamare le disposizioni della Convenzione e dei suoi protocolli, nonché la stessa giurisprudenza di Strasburgo dinanzi al giudice interno. Tale ruolo costituisce un vero e proprio dovere deontologico perché il cliente possa beneficiare di una tutela sempre più effettiva e coerente su tutto il territorio europeo.

L'on. Sandro Gozi ha svolto la relazione introduttiva al convegno ricordando i due appuntamenti istituzionali del 2014 – le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo ed il semestre di Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione europea – da sfruttare per fare del tema dei diritti fondamentali nell'Ue un tema cruciale. Gozi ha messo in fila i tasselli di un possibile mosaico dell'Europa dei diritti partendo con il ricordare l'assunzione dell'impegno politico da parte dell'Europa in materia di diritti fondamentali che con Lisbona vengono assurti a valori fondanti dell'Unione europea.

L'on. Gozi ha, inoltre, illustrato le attività della Commissione in questo campo. In particolare, la Commissione sta lavorando alla proposta di istituire un meccanismo di monitoraggio sul rispetto dei diritti fondamentali e del principio di legalità. A tal fine, è prevista la pubblicazione di un Libro bianco a marzo. Troppo spesso, infatti, si verifica il paradosso per il quale l'Unione europea richiede elevati *standard* nei sistemi di tutela dei diritti umani ai paesi candidati, mentre è sprovvista di meccanismi di controllo al pro-

**Conoscenza  
Convenzione  
dovere deontologico  
dell'avvocato**

**Spread dei diritti  
in UE**

prio interno. Numerose sono le crisi che hanno attraversato l'Unione e che sono la spia più evidente di questo *spread* dei diritti umani a cui l'Ue spesso non è in grado di dare risposte soddisfacenti.

Il contrasto tra la vicepresidente della Commissione europea per la giustizia Viviane Reding ed il Ministro degli Interni francese Manuel Valls sull'interpretazione della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini comunitari da parte della Francia dimostra chiaramente che si è in una zona grigia. Ancora più flagrante la crisi ungherese: le modifiche alla Costituzione volute da Orban mettono seriamente in discussione alcuni valori fondamentali sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Ue quali la libertà di stampa, l'autonomia della BCE e di alcune *authority* di vigilanza. Rispetto a questa vicenda, c'è stato un primo passo in avanti della Commissione con il tentativo di usare lo strumento delle procedure di infrazione per rispondere alla violazione di alcuni diritti fondamentali da parte del governo Orban.

Si è poi giunti alla crisi costituzionale rumena nell'estate 2012 e l'elenco potrebbe continuare. Tra la situazione attuale e l'art. 7 - che prevede la sospensione dei diritti di uno Stato membro, ipotesi di difficile realizzazione - c'è un vuoto che può essere riempito in vario modo.

Si tratta di capire non solo quali strumenti si possono introdurre, ma anche quali criteri scegliere nella definizione dei nuovi meccanismi di tutela e monitoraggio dei diritti umani all'interno dell'Unione europea. In primo luogo, è necessario un forte impegno da parte di tutte le istituzioni comunitarie; si potrebbe, poi, prevedere una procedura di valutazione di un certo Stato membro da parte della Commissione europea che può proporre alle varie istituzioni di condurre una verifica in relazione alla presunta violazione di alcuni diritti fondamentali; si può pensare all'attivazione di una notifica formale da parte della Commissione euro-

**Strumenti di controllo del rispetto dei diritti umani**

pea della situazione di pericolo di violazione dei diritti umani constatata in uno Stato membro da parte delle istituzioni comunitarie: tali ipotesi sembrano possibili a trattato costante, alla luce degli artt. 2 e 7. Diverso è il caso dell'introduzione di meccanismi formali di monitoraggio in capo alla Commissione europea che richiederebbe, invece, la modifica dell'art. 7 insieme all'art. 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue. Gozi ha, inoltre, ricordato la questione dell'adesione dell'Ue alla Convenzione europea rispetto alla quale è prevista l'opinione della Corte di Lussemburgo a metà 2014, in coincidenza con l'inizio della Presidenza Italiana. Ciò imporrebbe un dovere giuridico, oltre che impegno politico in capo all'Italia di far avanzare il *dossier* in questione.

L'Amb. De Martino è intervenuto illustrando le attività del Comitato Interministeriale per i Diritti Umani, ricostituito il 5 settembre su forte impulso della Ministra Emma Bonino dopo un parere del Consiglio di Stato che lo ha escluso dal novero degli organismi soppressi nel 2012 con l'entrata in vigore del decreto sulla *spending review*. La prima sessione plenaria del CIDU, composto da trentacinque membri in rappresentanza di dicasteri e di enti che operano nell'ambito dei diritti umani, si è svolta il 9 dicembre scorso. La competenza del CIDU si estende a tutte le questioni relative all'attuazione degli obblighi assunti nel settore dei diritti umani, in particolare il Comitato cura rapporti periodici, relazioni e questionari corrisposti ad organismi posti a tutela dei diritti umani in seno alle Nazioni Unite e al Consiglio d'Europa.

Il Comitato predispose la relazione annuale al Parlamento, collabora alla realizzazione di iniziative internazionali, conferenze, simposi, mantiene e sviluppa i rapporti con la società civile. Inoltre, svolge un'attività di sensibilizzazione presso le istituzioni parlamentari e governative per agevolare l'attuazione di pre-

**Parere della CGUE  
su adesione Ue alla  
Convenzione a metà  
2014**

**Preparazione del  
CIDU alla  
Presidenza**

scrizioni normative internazionali e per promuovere il dibattito sulla tutela dei diritti umani.

Per quanto riguarda la Presidenza Italiana del Consiglio dell'Ue, il Comitato prevede di svolgere un'attività di sensibilizzazione sui temi della pena di morte, della violenza di genere, dei diritti LGTB, della libertà di religione e credo, della libertà di espressione e di opinione. De Martino ha sottolineato il ruolo di primo piano dell'Italia nel voto sulla IV Risoluzione sulla moratoria universale della pena di morte approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel dicembre 2012, registrando un numero record di voti a favore, 111. Ad un anno dalla moratoria, tuttavia, molti Stati sono tornati sui loro passi specialmente in Asia, ma anche in Libia si è registrata questa preoccupante involuzione. Stati che si erano astenuti – come l'Indonesia e la Papua Nuova Guinea – hanno ripreso con l'esecuzione delle pene capitali.

Nel 2013, l'Italia ha avviato una serie di iniziative per sostenere ulteriormente la campagna abolizionista, in particolare si ricorda la proposta del Ministro Bonino di istituire uno *Special Adviser* in sede ONU che si occupi specificatamente della pena di morte.

Un'altra questione rilevante è quella relativa alla gestione integrata del fenomeno immigratorio. Il Comitato ha lanciato varie iniziative volte a valutare l'impatto della tutela dei diritti umani sulle attività economiche. Particolare rilevanza assume, poi, il tema della giustizia e del sovraffollamento carcerario che in Italia ha assunto dimensioni drammatiche con circa 20mila detenuti in esubero rispetto alla capienza degli istituti di pena. Il sovraffollamento carcerario comporta un trattamento inumano e degradante dei detenuti ed è strettamente connesso al problema dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari. Si stima, infatti, che circa il 40% dei detenuti è in attesa di giudizio. Tale situazione ha reso l'Italia oggetto di raccomandazioni non solo da parte degli organismi di monitoraggio delle proce-

## **Pena di morte**

## **Gestione integrata del fenomeno immigratorio**

## **Sovraffollamento carcerario**

dure speciali delle Nazioni Unite, ma anche da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nonché dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Come noto, con la sentenza pilota resa l'8 gennaio 2013 nel caso Torreggiani ed altri c. Italia, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha condannato l'Italia per violazione del divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti a causa delle condizioni di detenzione ed ha intimato all'Italia di risolvere il problema del sovraffollamento delle carceri entro un anno dalla sentenza. Alcuni passi avanti sono stati compiuti. Il Decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146 ha previsto la riduzione della pena per alcuni reati minori, l'estensione della possibilità di accesso all'affidamento in prova ai servizi sociali, l'ampliamento a 75 giorni per ciascun semestre della riduzione per la liberazione anticipata, la stabilizzazione dell'istituzione della pena presso il domicilio, l'istituzione di un Garante dei detenuti presso il Ministero di Grazia e Giustizia; contestualmente sono all'esame delle Camere alcuni disegni di legge di iniziativa parlamentare che prevedono l'amnistia e l'indulto.

I sistemi di tutela dei diritti umani dell'UE e del Consiglio d'Europa sono destinati a convergere sempre più verso un sistema integrato e coerente per il continente europeo. L'accordo di cooperazione tra l'Agenzia dell'Ue per i diritti fondamentali ed il Consiglio d'Europa è finalizzato ad evitare duplicazioni e assicurare valore aggiunto all'azione di entrambi gli organismi, prevede lo scambio di dati e contatti tra l'Agenzia ed il Consiglio d'Europa, sia tramite la nomina di una persona che svolge la funzione di punto di contatto designata dal direttore dell'Agenzia e dal Segretariato del Consiglio d'Europa, sia attraverso la partecipazione di rappresentanti dell'Agenzia ad incontri organizzati dal Consiglio d'Europa e la presenza di rappresentanti del Comitato dei Ministri al Consiglio esecutivo dell'Agenzia. Negli ultimi anni si è registra-

**Italia condannata per trattamenti inumani e degradanti**

**Decreto cd. svuota carceri**

**Convergenza tra UE e Consiglio d'Europa**

ta una proficua collaborazione tra l’Agenzia e la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo che è scaturita nel 2011 nella pubblicazione di un primo manuale sul diritto europeo nel campo della non discriminazione e nel 2013 nella pubblicazione di un secondo manuale in materia di asilo e immigrazione.

Questo processo di avvicinamento e di integrazione dei sistemi di tutela a livello europeo è destinato a trovare completamente nell’adesione dell’UE alla Convenzione europea. Il processo di adesione, alquanto complesso, rappresenta un obiettivo prioritario per conferire coerenza al sistema e colmare lacune sistemiche che persistono nonostante il rafforzamento dei sistemi nazionali di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali garantiti dalla Convenzione. Il processo di riforma del funzionamento della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo in atto da alcuni anni è volto a restituire a questo organo il ruolo che gli compete coerentemente con il principio di sussidiarietà in base al quale è destinato ad operare. A tal fine, grande rilevanza assume l’istituzione di organismi nazionali indipendenti per la tutela dei diritti umani che anche la Dichiarazione finale di *Brighton* ha indicato come strumenti prioritari per dare piena attuazione alla Convenzione europea.

Il Prof. Cannizzaro è intervenuto in seguito sulla questione dell’adesione dell’UE alla Convenzione europea, analizzando le principali questioni politiche e tecniche che si pongono alla base. I problemi tecnici deriverebbero secondo il professore da una sempre maggiore proliferazione di cataloghi dei diritti umani e dei tanti organismi competenti in materia. Anche nell’ottica dello sviluppo futuro del diritto in questo campo, bisogna quindi partire dal riconoscimento della complessità della questione. I cataloghi dei diritti umani e gli strumenti elaborati hanno funzioni, origini storiche, ambiti di applicazione, effetti e *status* diversi

**Adesione alla  
Convenzione per  
rendere coerente il  
sistema di tutele**

**Complessità della  
questione**

finanche nello stesso ordinamento. I diritti fondamentali che derivano dalle norme della Convenzione europea, ad esempio, si applicano ad ogni condotta degli organi statali e forse anche dei privati, mentre i diritti fondamentali che derivano dal diritto dell'UE hanno un ambito di applicazione estremamente particolare, si applicano alle norme dell'Unione e alle norme nazionali che si collocano nel cono d'ombra del diritto comunitario. A questa differenza di ambiti di applicazione potrebbe riconnettersi la differenza di effetti: la Corte di Giustizia Europea due giorni fa ha reso una sentenza importante la quale *tenderebbe* a negare l'effetto diretto dei diritti fondamentali dell'Unione. Forse una lettura più attenta porterebbe ad una conclusione parzialmente diversa, ma di certo la Corte di Giustizia ha affermato che i diritti fondamentali dell'UE non possono avere l'effetto di conferire alle norme di una direttiva un diritto soggettivo invocabile in quanto tale, essendo necessarie norme di dettaglio che lo attuino.

In riferimento all'adesione dell'UE alla Convenzione europea, Cannizzaro ritiene che il negoziato non abbia espresso tutte le potenzialità che ci si poteva attendere. Il negoziato sembra fondato sull'idea che molto raramente l'UE sarà soggetto di un procedimento davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e che, al contrario, saranno soprattutto gli Stati membri a ritrovarsi sul banco degli imputati. Come noto, la Commissione europea ha chiesto alla Corte di Giustizia un parere sulla compatibilità del progetto del Trattato di adesione ai trattati. D'altro canto, alcuni Stati membri hanno già usato un fuoco di sbarramento rispetto a questa ipotesi, ad esempio la Gran Bretagna ha assunto una posizione molto forte nel senso che la domanda di parere dovrebbe essere dichiarata inammissibile dalla Corte di Giustizia. Tale episodio è sintomatico dell'ostilità che alcuni Stati membri hanno

**Diritti fondamentali dell'UE non hanno effetto diretto**

**Deludente il negoziato per l'adesione**

verso l'adesione dell'UE alla Convenzione europea, soprattutto perché bisognerà vedere le norme interne che l'Unione dovrà adottare per dare attuazione al Trattato di adesione e valutare l'ipotesi di far luogo alla previsione di un rinvio pregiudiziale dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo alla Corte di Giustizia. Cannizzaro ha, infine, accennato alla questione del Protocollo n. 16 alla Convenzione europea che introduce la possibilità per le Corti supreme di uno Stato parte della Convenzione europea di sospendere il procedimento interno e chiedere alla Grande Camera un parere sull'interpretazione o sull'applicazione di una norma convenzionale e sui protocolli addizionali. Tale 'rinvio pregiudiziale' casca in un mondo in cui vi sono numerosi esempi di rinvii pregiudiziali, tutti aventi contenuto e produttivi di sentenze aventi effetti diversi. Il rischio è che si complichino eccessivamente il lavoro di ricostruzione del contenuto e degli effetti del diritto fondamentale da parte del giudice.

Cannizzaro ha concluso l'intervento sottolineando come tutti questi strumenti tendano, tuttavia, a favorire l'uniformità nell'applicazione dei diritti fondamentali da parte dei giudici e degli organi dello stato, garantendone quindi una tutela uniforme sul territorio.

Proseguendo con la riflessione avviata da Cannizzaro sul Protocollo n. 16 alla Convenzione europea, Zagrebelsky ha aggiunto che il meccanismo previsto sarà molto diverso dal rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia. Il parere consultivo, ad esempio, reso dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo a seguito di un rinvio pregiudiziale non sarà di natura vincolante. Inoltre, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo raramente si pronuncia nel senso di dire che una legge dello stato è in sé in contrasto con la convenzione, solitamente il giudizio è legato al dettaglio del caso concreto. Quando la Corte di Cassazione rinverrà alla Corte EDU per avere questo parere non vincolante

### **Uniformità d'applicazione dei diritti fondamentali**

dovrà inviare il fascicolo processuale per intero. La Corte EDU dirà nel caso specifico se si rilevi o meno violazione con la conseguenza poi che potranno crearsi dei problemi di costituzione del collegio giudicante qualora la parte vorrà adire la Corte EDU, una volta esaurite tutte le vie di ricorso interne. C'è una norma nella Convenzione, infatti, che esclude dai pareri tutti i casi in cui la Corte è o potrebbe essere chiamata ad esprimersi in sede giudiziale.

Fatta questa precisazione, Zagrebelsky ha poi espresso un'opinione un po' critica rispetto alla linea di tendenza che va affermandosi negli ultimi anni. Dal preambolo della Convenzione Europea si evince l'intenzione - attraverso l'elaborazione dei diritti fondamentali - di procedere verso una maggiore unità degli Stati europei e verso una progressiva armonizzazione dei sistemi e delle prassi interne dei paesi aderenti alla Convenzione. Dal 1950 in poi, la giurisprudenza si è assestata e sviluppata, ma si sta assistendo ad un'espansione sempre maggiore del concetto di margine di apprezzamento nazionale. Tale concetto nasce attorno all'applicazione degli artt. 13 e 14 della Convenzione; il primo consente agli Stati di sospendere l'applicazione di un certo numero di articoli della Convenzione in situazioni di emergenza nazionale; il secondo prescrive il divieto di discriminazione. In quest'ultimo caso, la Corte EDU ha detto che nella valutazione della ragionevolezza di una diversa regolamentazione a seconda del tipo di situazione cui si riferisce, viene in rilievo la conoscenza della realtà nazionale.

Dopodiché questo discorso si è espanso ed è divenuto ormai di applicazione diffusa in ordine a tutti i diritti e le libertà della Convenzione. La Corte avrebbe potuto dire che il livello di tutela dei singoli diritti che la Convenzione tutela non è necessariamente il massimo ed individuare uno zoccolo comune inderogabile. Al contrario, la Corte EDU ha spesso detto che c'è un margine per sottrarsene. Nella sentenza Schalk e Kopf

### **Problemi di costituzione del collegio giudicante**

### **Espansione del concetto di margine di apprezzamento nazionale**

c. Austria, paese che non ammette il matrimonio omosessuale, la Corte EDU pur ritenendo che il diritto al matrimonio è da intendersi anche inclusivo di quello omosessuale e che pertanto quest'ultimo fa parte dei diritti tutelati dalla Convenzione, ampliando, tuttavia, il concetto di margine di apprezzamento nazionale, giunge alla conclusione per cui l'Austria non è incorsa in alcuna violazione.

Fino a quella sentenza, l'enunciazione del margine di apprezzamento nazionale è sempre stato mitigato ("salvo che a giudizio della Corte europea sia messa in discussione la sostanza stessa del diritto"). In quella sentenza la Corte EDU ha portato il cosiddetto margine di apprezzamento nazionale alla massima espansione. Lo stesso ricorso al principio di sussidiarietà sarebbe indice di questa tendenza degli Stati a favorire la propria tradizione giuridica nazionale a discapito dell'armonizzazione dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali. Nella Convenzione è, infatti, scritto che si può adire la Corte EDU solo dopo aver esaurito le vie interne e che gli Stati costituiscono l'unico punto di riferimento dell'obbligo di garantire i diritti. Non c'è, poi, nulla che richiami il principio di sussidiarietà, principio mutuato dal diritto comunitario e che costituisce un mero criterio di ripartizione delle competenze

In altri termini, gli Stati nella loro articolazione interna sono gli esecutori di un compendio normativo che viene da Strasburgo. A questo, invece, viene spesso contrapposto il principio di sussidiarietà e si rivendica la sovranità dei parlamenti nazionali a legiferare in materia. Il caso noto della disputa tra Corte EDU e Parlamento britannico in merito alla questione del regime del voto dei cittadini in regime detentivo è diventato il *casus belli*. L'impressione è che con il concorso della Corte, si stia andando verso una sempre maggiore autonomizzazione degli Stati, una tendenza formalizzata dalla stessa Dichiarazione finale di *Brighton*. Questa

**Principio di  
sussidiarietà  
paravento della  
sovranità nazionale**

tendenza – ha denunciato Zagrebelsky - non va in direzione della crescita dell'Europa dei diritti.

Analogo discorso vale in riferimento alla questione dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea. Zagrebelsky ha ricordato il caso *Bosphorus* c. Irlanda nella cui sentenza la Corte EDU ha presunto protezione equivalente salvo flagranti violazioni. L'adesione dell'UE alla Convenzione europea non consentirebbe di applicare il principio di protezione equivalente teorizzato in *Bosphorus*. Inoltre, bisognerà valutare come sarà montato il trattato di adesione, come sarà applicato dagli Stati membri e come si pronuncerà la Corte di Giustizia.

L'impressione – ha concluso Zagrebelsky – è che la complessità della questione relativa all'adesione dell'UE alla Convenzione europea dovrà costituire l'occasione per fare chiarezza sulle reali intenzioni degli Stati membri di fare dell'Unione un'area unica che implichi un'analoga tutela dei diritti fondamentali nei 28 Stati membri oppure se prevarranno ancora una volta le diverse tradizioni giuridiche nazionali.

De Matteis è intervenuto sul tema dell'adesione dell'UE alla Convenzione europea, sottolineando la complessità del procedimento in questione il cui esito, tuttavia, è altamente desiderabile per l'UE. In quest'ottica, l'adesione alla Convenzione europea è la chiave di volta che manca all'UE per completare l'architettura costituzionale europea perché implica l'*accountability* dell'UE a livello internazionale in questa materia. Il fine primario è di consolidare la possibilità per i propri cittadini di ottenere un'adeguata tutela dei diritti fondamentali, ma anche di legittimarsi a livello internazionale affermando la possibilità che essa possa essere sottoposta ad uno scrutinio particolarmente incisivo da parte di un tribunale di altissimo livello come la Corte EDU. Per quanto riguarda il principio teorizzato in *Bosphorus*, De Matteis ha affermato che

**Non applicazione del principio di protezione equivalente dopo l'adesione UE**

**Adesione dell'UE altamente desiderabile**

**Ue allo scrutinio della Corte EDU**

è indubbio che la presunzione di protezione equivalente cesserà nel momento in cui l'UE aderirà alla Convenzione anche se questo non può essere scritto esplicitamente nel trattato di adesione. Appare del tutto evidente che il meccanismo posto in essere in *Bosphorus* è incompatibile con l'adesione la quale, lungi dal cambiare lo *status* della Convenzione nell'ambito del diritto dell'UE, avrà l'effetto di ammettere la possibilità che l'UE venga sottoposta al giudizio della Corte EDU. E l'adesione comporterà anche il fatto che l'UE - per il tramite della Commissione europea - parteciperà ai lavori del Comitato dei Ministri anche quando questo supervisionerà l'adempimento delle decisioni di condanna precedentemente pronunciate. In altri termini, l'UE si farà parte attiva nella valutazione dell'adempimento o del mancato adempimento delle pronunce della Corte EDU da parte degli Stati aderenti alla Convenzione europea.

Come precedentemente evidenziato, la procedura è in stato di attesa in seguito alla richiesta della Commissione europea di un parere della Corte di Giustizia previsto per la primavera – estate di quest'anno. Fino a che il parere non verrà reso, la Commissione ha dichiarato la sua indisponibilità a promuovere un'iniziativa legislativa volta alla definizione dei rapporti inter-istituzionali nell'ambito dei procedimenti davanti alla Corte EDU e di altri aspetti tecnici rilevanti quali, ad esempio, la nomina dei giudici. Gli Stati membri non hanno accolto con favore tale decisione e c'è da aspettarsi che l'accordo sulle regole interne tecniche della condotta europea di fronte alla Corte EDU sarà piuttosto complesso e per niente scontato. L'assenza di una proposta che disciplini le regole tecniche interne connesse all'adesione dell'UE alla Convenzione europea restringe le possibilità di un intervento della Presidenza Italiana in questa materia. In concomitanza con l'inizio del Semestre di Presidenza Italiana, la Commissione sarà entrata nella fase della gestione de-

**Attesa per il parere  
CGUE**

gli affari correnti; sembra, inoltre, che la commissaria competente Reding non finirà il suo mandato per altri impegni. La concomitanza di questi elementi farà sì che molto probabilmente la nostra presidenza non vedrà o vedrà solo molto marginalmente questa proposta.

De Matteis ha, poi, affrontato la questione della possibile introduzione al proprio interno di meccanismi di valutazione dei sistemi nazionali di tutela dei diritti fondamentali, sottolineando come si sia assistito a sviluppi molto significativi in questo campo. Con l'art. 70 TFUE, che parla di meccanismi di valutazione imparziale dell'attuazione delle politiche dell'Unione da parte degli Stati membri, si conferisce una base giuridica e dei confini per ampliare meccanismi oggi in parte esistenti. Nel febbraio 2009, la forte iniziativa lanciata dalla Commissione per delineare un meccanismo di valutazione nell'ambito dello spazio europeo di sicurezza, libertà, giustizia, si è scontrata, tuttavia, contro un muro di silenzio. La speranza è che la prossima Commissione possa fare dei passi avanti più incisivi a tal riguardo, però ci troviamo nel post Lisbona, commissione spetta un ruolo di primissimo piano, essendo i meccanismi di valutazione degli strumenti prioritari nel garantire un'effettiva, adeguata ed uniforme tutela dei diritti umani sul territorio europeo.

Elena Paciotti ha espresso una posizione molto critica circa la capacità degli Stati membri di reagire con forza alla violazione dei diritti fondamentali. Nel caso *Haider*, i 14 Stati membri della Comunità condannarono in maniera tempestiva e severa il governo austriaco, assumendo una forte posizione politica che esprimeva bene il sentimento comune in Europa di reazione contro queste forme di razzismo e di xenofobia. Di fronte agli accennati esempi di violazione dei diritti fondamentali – dal caso Orban alle dichiarazioni del Ministro degli Interni francese Manuel Valls sui

**Meccanismi di valutazione dei sistemi nazionali di tutela dei diritti**

**Mancanza di reazione politica di fronte alle violazioni dei diritti**

rom - la Commissione europea ha fatto qualche sforzo per cercare di trovare degli strumenti di reazione, ma a ciò non ha fatto seguito una presa di posizione degli Stati membri nel censurare tali violazioni.

Per quanto riguarda il rapporto tra la Convenzione europea e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, Paciotti ha affermato che esso è analogo a quello che corre tra i diritti consacrati nella Convenzione e quelli sanciti dalle costituzioni degli Stati membri che aderiscono alla Convenzione. La Carta dei diritti fondamentali dell'UE, infatti, comprende tutti i diritti tutelati nella Convenzione e ne aggiunge altri diritti così come fanno le nostre costituzioni. Occorre piuttosto rendere più comprensibile e agevole la concezione dei diritti fondamentali nell'ambito dell'UE perché è molto difficile far apprezzare questo tipo di questioni da parte dei cittadini. L'inadeguatezza dei trattati, l'esistenza di una moneta unica priva di un governo economico, l'assenza di una politica estera e di difesa comune, la debolezza delle politiche sociali e gli altri limiti manifesti della costruzione europea non rendono meno urgente la necessità di consolidare e promuovere il rispetto dei diritti fondamentali nell'UE. In questo ambito, tuttavia, l'UE sembra soffrire di un'insufficienza di visione politica, mancando di una guida di iniziative comuni resa ancor più grave anche alla luce dei progressi compiuti dall'UE e degli strumenti di cui si è dotata.

Il problema di fondo riguarda il sistema di protezione dei diritti sociali caratterizzato da una tutela giurisdizionale molto debole in assenza di decisioni politiche che tardano ad arrivare. Per rivalutare l'UE di fronte ai cittadini occorrerebbe giungere all'adozione di un *Social Compact*.

D'altro canto, resta indubbio il fatto che nell'ambito dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, il Trattato di Lisbona ha certamente e positivamente rafforzato il triangolo diritti fondamentali, democra-

**Insufficienza di  
visione politica  
dell'UE**

**Debolezza della  
protezione  
dei diritti sociali**

zia e stato di diritto, attribuendo alla Carta dei diritti fondamentali valore vincolante, potenziando il ruolo del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, introducendo l'Iniziativa dei Cittadini Europei, prevenendo l'adesione dell'UE alla Convenzione europea. Le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali si sono rivelate efficaci sotto diversi aspetti. Le iniziative legislative comunitarie vengono, infatti, sottoposte alla valutazione d'impatto anche rispetto ai diritti umani. Un suggerimento potrebbe essere quello di ripetere la valutazione d'impatto al termine dell'*iter* legislativo. La Carta è diventata un tema ineludibile anche nella giurisprudenza della Corte di Giustizia già dal momento della sua adozione nel 2000. E', poi, aumentata la conoscenza da parte dei cittadini dei diritti fondamentali loro garantiti a livello europeo anche se è sempre più difficile far comprendere loro le differenze che ancora esistono tra i diversi sistemi di protezione garantiti dalla Convenzione europea, dal diritto europeo e da quello nazionale. Evidente e rilevante è la questione della diversa tutela dei diritti fondamentali negli Stati membri. Questa diversità costituisce uno dei più gravi ostacoli alla realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia sia perché le politiche dell'Unione sono attuate per il tramite degli Stati membri, sia perché la cooperazione giudiziaria civile e penale può funzionare solo sulla base della fiducia reciproca, fiducia che può venire a mancare di fronte ad una disparità di tutela dei diritti fondamentali. La ragionevole certezza dei propri diritti e la certezza di vederli riconosciuti appaiono sempre più difficili in un contesto in cui le norme nazionali ed europee oltretutto internazionali si moltiplicano all'interno di testi di varia natura e di diversa fonte. A tal proposito, risulta necessaria un'opera di sistemazione coerente del diritto europeo attraverso testi unici e codificazione del diritto vigente che agevolino un maggior grado di uniformità nella tutela

**Rafforzato il triangolo diritti, democrazia, stato di diritto**

**Diversità di tutele, ostacolo allo spazio di LSG**

**Misure dell'ex terzo pilastro diventano di diritto comunitario dal 1 dicembre 2014**

dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri. Dal 1 dicembre 2014 tutte le misure già adottate nel quadro dell'ex terzo pilastro diverranno di diritto comunitario e saranno soggette al controllo della Commissione e della Corte di Giustizia. Quindi si potrà anche attivare una procedura di infrazione verso quei paesi che non avranno dato attuazione alle decisioni quadro in questa materia e si dovranno adeguare ai trattati e alla Carta dei diritti fondamentali tutte le norme istitutive delle agenzie europee quali *Eurojust*, etc. Sia nel settore civile che in quello penale è indispensabile che si formi una comune cultura giuridica che consenta la comprensione delle diverse tradizioni dei paesi membri da parte degli operatori del diritto e dei legislatori. Occorre investire soprattutto nelle risorse organizzative, favorendo scambi tra giudici, operatori di polizia e avvocati. La Carta dei diritti deve diventare una riconosciuta base giuridica al di là dei limiti formali della sua applicazione al solo ambito del diritto dell'Unione.

Appare, inoltre, necessaria l'istituzione di un sistema efficace di controllo del rispetto dei diritti fondamentali da parte dei paesi membri, superando il paradosso per cui si pretendono elevati *standard* da parte dei paesi candidati per consentire loro l'ingresso nell'Unione sulla base dei criteri di Copenaghen, senza che vi siano verifiche nei confronti dei paesi membri dell'Unione. I diritti fondamentali dei cittadini europei devono essere tutelati dai rischi della loro violazione attraverso il controllo dei giudici, ma devono essere anche promossi attraverso una legislazione che attui concretamente nell'ambito delle competenze dell'Unione i diritti e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali. Su questo piano poche sono state le norme approvate finora, ad esempio il regolamento sull'Iniziativa dei cittadini, le direttive su alcuni aspetti dei diritti degli indagati e degli imputati, la direttiva sulla protezione delle vittime nella lotta alla tratta

**Immigrazione e protezione dei dati: le due aree di intervento prioritario**

degli esseri umani. Restano numerose le materie che necessitano un intervento legislativo per promuovere i diritti fondamentali che l'Unione stessa riconosce nella sua Carta: si tratta di rafforzare il diritto di cittadinanza, la lotta alla discriminazione e alla violenza sulle donne, la tutela dei vulnerabili, etc. Due sono, tuttavia, i terreni di intervento prioritario: in primo luogo, è necessario che venga identificata una comune politica per affrontare un problema cruciale del nostro tempo, l'immigrazione e l'asilo, questione che finora è stata affrontata prevalentemente in un'ottica difensiva e repressiva. Affrontare razionalmente il problema dell'immigrazione significa coordinare una politica di flussi commisurati alle esigenze dello sviluppo economico e demografico dell'Europa nel pieno rispetto della dignità e della libertà delle persone; significa, inoltre, coordinare e attuare una politica dell'integrazione che meglio realizzi una civile convivenza fondata sul rispetto reciproco e sull'uguaglianza dei diritti e dei doveri. Affrontare razionalmente la questione dell'asilo e della protezione dei rifugiati e dei profughi richiede interventi organizzativi ed economici importanti non considerati nelle pur recenti norme per il riconoscimento. Anche il mandato di *Frontex* dovrà prevedere esplicitamente come obiettivo prioritario il salvataggio delle vite umane e il rispetto del principio del non respingimento.

In secondo luogo, in questo periodo di innovazioni tecnologiche inarrestabili che consentono l'agevole intromissione nella vita privata e professionale di ciascuno, è indispensabile un'efficace protezione dei dati personali che è garantita dall'art. 8 della Carta europea in modo molto specifico e innovativo. Troppo spesso – dal caso *Echelon* all'*affaire* Snowden – la protezione dei dati è stata compromessa in nome di generiche esigenze di sicurezza che ignorano i principi stabiliti dalla Carta dei diritti di proporzionalità e legalità dell'intervento. E' necessario trovare un corretto equi-

librio tra le esigenze dell'*intelligence* e la tutela della *privacy*. Occorre definire i confini tra sicurezza nazionale, sicurezza europea e sicurezza internazionale. Al contrario, gli accordi transatlantici in questa materia mettono l'UE in condizione di non rispettare i suoi stessi principi. E infine se la riservatezza deve ispirare la tutela della vita privata è invece la trasparenza a dover improntare la vita pubblica. In questo senso, occorre rivedere il regolamento relativo all'accesso ai documenti dell'Unione europea che garantisca un più elevato grado di trasparenza dell'attività legislativa e non delle istituzioni comunitarie.

Emilio De Capitani è intervenuto, infine, sul tema della legislazione in materia di diritti fondamentali. Con il Trattato di Lisbona e l'entrata in vigore della Carta e con la definizione della Strategia di Stoccolma, l'UE ha accettato di svolgere un ruolo determinante in un campo finora ancillare di altre politiche chiave come la realizzazione del mercato unico. In qualche modo ha dato una sfida a se stessa perché si è lanciata a ricentrare il proprio *acquis* in funzione della persona. L'Unione europea ha, inoltre, cercato di interpretare in modo estensivo le competenze contenute nel Trattato. E' opinione diffusa che l'UE abbia competenze in materia di diritti fondamentali solo nella misura in cui questi figurano nelle competenze che le sono state attribuite. D'altro canto, è anche vero che la definizione delle competenze appare spesso talmente generica e ambigua da consentire interpretazioni molto estensive.

Di fronte a questo spazio immenso che si è aperto, l'Unione ha scoperto di non avere un modello al quale riferirsi e questo vale anche in materia di tutela dei diritti fondamentali. Questi ultimi, così come definiti dal legislatore europeo, sono diversi da quelli sanciti dal legislatore nazionale e non si ha che un riferimento molto generale ad un patrimonio costituzionale co-

**Diritti umani: la sfida dell'UE a se stessa**

**Assenza di un modello di riferimento**

mune che viene invocato nei nostri testi o in quelle dichiarazioni che autocertificano il fatto che una data norma europea rispetti la Carta dei diritti fondamentali senza che ciò venga motivato. L'assenza di questo modello è una sfida per il legislatore comunitario, dove per legislatore si intende un duo composto dai governi riuniti nel Consiglio che legittimamente perseguono i propri interessi nazionali, e dai cittadini rappresentati dal Parlamento europeo. Questa dialettica appare per molti aspetti positiva: dopo circa 1300 norme adottate in co-decisione, il Parlamento Europeo ha cambiato la dinamica di definizione dei contenuti delle politiche dell'Unione. Si tratterà, quindi, con la nuova legislatura di partecipare alla costruzione di questo modello autonomo che favorisca la coesistenza tra gli ordinamenti dei 28 Stati membri che ovviamente hanno tradizioni, culture, equilibri differenti. De Capitani ha ricordato il già citato caso *Haider*, aggiungendo che da allora l'unica istituzione che in qualche modo non ha perso l'aspirazione a dare all'UE non solo un mercato, ma anche un'anima è stato proprio il Parlamento europeo, basti pensare alle iniziative intraprese riguardo ai voli della Cia, al caso *Echelon*, all'*affaire Snowden* affrontando questioni delicate che né gli Stati membri né il Consiglio d'Europa hanno avuto il coraggio di toccare. La stessa Corte di Giustizia nella sentenza resa nel 2006 relativa all'accordo tra Stati Uniti e Unione europea sulla trasmissione dei dati dei passeggeri aerei (PNR) si è limitata a dire che la base giuridica non era quella corretta e che il tema non entrava nella verifica di proporzionalità richiesta dal Parlamento europeo delle disposizioni previste nell'accordo rispetto alle esigenze di una società democratica. Il Parlamento europeo – che è sembrato un po' sonnecchiare su questi temi - sta per approvare una risoluzione sul caso *Snowden* che rimette in discussione e in riequilibrio le relazioni tra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie. Il paradosso è che spesso si

verifica che gli Stati membri siano riluttanti a trasmettere i dati di sicurezza ad *Europol*, mentre lo fanno volentieri per la *National Security Agency* americana. Vi sono, inoltre, Stati dell'Unione che fanno accordi di non spionaggio con paesi terzi ma si oppongono al fatto che essere membri dell'UE comporti l'obbligo di non spiarsi reciprocamente. Le questioni sul tappeto obbligheranno, tuttavia, i paesi più recalcitranti a decidere se vogliono davvero far parte di una comunità politica e in quanto parti di una comunità politica accettarne le conseguenze.

De Capitani si è poi soffermato sul programma del dopo Stoccolma, esprimendo in primo luogo il proprio rammarico nel vedere come l'Italia si sia quasi coscientemente fatta scippare questa possibilità di definire le priorità nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia in quanto saranno definite prima dell'inizio della presidenza italiana. Si tratterà di *guidelines*, di indicazioni di metodo e di principi rispetto ai quali le istituzioni dovranno sincronizzare la loro azione. Da questo punto di vista, si ritiene piuttosto interessante l'operazione della Commissaria Reding di collegare lo *scoreboard* dell'autonomia dei giudici nazionali nel cosiddetto semestre europeo, togliendo dall'*enclave* le politiche dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e collegandole ad un altro campo in cui l'UE ormai passa da una fase di cooperazione tra Stati ad una fase di integrazione tra Stati che è quello delle politiche della spesa pubblica e del controllo dei bilanci. Secondo De Capitani, lo *spread* dei diritti è destinato necessariamente a ridursi: se le eccezioni al rispetto dei diritti fondamentali cominciassero ad aumentare con la conseguente perdita di credibilità degli Stati membri nel garantire un adeguato sistema di tutele dei diritti, a poco a poco si ripresenterebbe nell'UE una sorta di principio di autodifesa che è la morte della visione comunitaria.

Molti hanno creduto che con l'UE gli Stati membri fos-

## **Riluttanza degli Stati a scambiarsi informazioni**

## **Guidelines nello spazio di LSG**

sero stati privati dei rispettivi poteri e che in qualche modo dovessero subire i *diktat* di Bruxelles. Quello che è accaduto con lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia è esattamente il contrario: le competenze e le responsabilità a livello nazionale sono aumentate. Quando si proteggono le proprie frontiere, si proteggono le frontiere dell'Unione, quando si protegge la propria sicurezza, si protegge la sicurezza degli altri paesi membri e se si viene meno ai propri doveri, seguono le reazioni degli altri Stati. La ragione per cui Bulgaria e Romania, pur avendo negoziato Schengen non lo applicano ancora, risiede nel fatto che alcuni Stati membri contestano la credibilità delle amministrazioni pubbliche di tali paesi. In altre parole, sono venuti in concorrenza non solo i mercati, ma anche le amministrazioni pubbliche e questo tema fondamentale che era originariamente un fatto scontato, ora sarà la prova del nove del nostro stare insieme.

### **Aumento delle responsabilità degli Stati membri con lo spazio di LSG**

## **IMMIGRAZIONE, ASILO E CITTADINANZA. SFIDE E OPPORTUNITÀ DELLA PRESIDENZA ITALIANA - RESOCONTO DEL SEMINARIO**

Lo scorso 12 febbraio si è tenuto il seminario Immigrazione, Asilo, Cittadinanza.

Sfide e Opportunità della Presidenza Italiana presso la Sala della Mercede di Palazzo Marini. L'incontro, promosso dal Consiglio Italiano del Movimento Europeo in collaborazione con Unità Democratica dei Giudici di Pace e il Circolo Carlo Cattaneo, si iscrive nel quadro del progetto Officina 2014: L'Italia in Europa, volto al coinvolgimento della società civile nell'attività preparatoria del semestre di Presidenza Italiana. Dopo i saluti di apertura di Pier Virgilio Dastoli, Presidente del Consiglio Italiano del Movimento Europeo e Diego Loveri, Presidente Unità Democratica dei Giudici di Pace (UDGP), Stefania Dall'Oglio,

Segretario Generale del Comitato Interministeriale per i Diritti Umani e Membro dell'Ufficio Legislativo presso il Ministero dell'Interno ha illustrato le attività del Comitato con particolare riferimento all'adempimento agli obblighi internazionali del nostro paese e al sistema italiano di gestione dei flussi immigratori. Marco Del Panta, Direttore centrale per le politiche migratorie ed i visti presso il Ministero degli Affari Esteri è intervenuto sulle iniziative che si intende promuovere durante il Semestre di Presidenza in materia di immigrazione e asilo. Al riguardo ha suscitato molto interesse la proposta di avviare un processo di dialogo strutturato e permanente tra Unione europea e Corno d'Africa, regione da cui proviene il grosso dei flussi migratori verso l'Europa. A chiudere il panel dei relatori è intervenuto Giandomato Caggiano, Professore ordinario di Diritto dell'Unione Europea all'Università Roma Tre che ha contribuito al dibattito con delle proposte relative al reinsediamento volontario e all'esternalizzazione nei paesi d'origine delle procedure di diritto d'asilo e di diritto alla protezione sussidiaria. A Marco Borraccetti, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea presso l'Università di Bologna Anna Lo-deserto, Vicepresidente di Alternative Europee sono state affidate le conclusioni del seminario.

Negli indirizzi di saluto, Dastoli ha illustrato le tappe e le finalità del progetto Officina 2014, ricordando l'ormai prossimo evento di chiusura in cui verranno esposte le principali proposte raccolte grazie ad una proficua e costante consultazione di esperti e rappresentanti della società civile durante le varie iniziative in cui si è articolato il progetto.

Diego Loveri ha ricordato il ruolo dei giudici di pace nelle convalide di trattenimento e nei procedimenti relativi alle espulsioni degli immigrati. Loveri ha denunciato la situazione drammatica in cui versano i Centri di identificazione e di espulsione (Cie) sottolineando l'impegno di UDGP a sollecitare l'intervento del le-

**Problema dei Cie e difficoltà dei giudici di Pace**

gislatore, nonché a sensibilizzare l'opinione pubblica rispetto a tale argomento. A questo scopo, UDGP si avvale anche della collaborazione di organizzazioni internazionali con le quali organizza seminari e simposi.

Stefania Dall'Oglio ha sottolineato la necessità di rivedere il sistema dei Cie (durata della permanenza nei Cie, sistema dei servizi offerti, problematica degli ex detenuti che vengono trattenuti perché non identificati precedentemente). Ci sono delle soluzioni legislative in corso, ad esempio le norme inserite nella legge europea bis che vanno ad intervenire sul recepimento della direttiva rimpatri in conformità a determinati rilievi che la Commissione europea ha indirizzato all'Italia proprio per migliorare il recepimento della normativa comunitaria.

Dall'Oglio è intervenuta, poi, sulla problematica molto ampia dell'adempimento agli obblighi internazionali del nostro paese e sul nostro sistema di accoglienza e gestione delle procedure per i richiedenti asilo e rifugiati. Dopo aver esposto brevemente le attività del Comitato, sono state illustrate le diverse iniziative in programma in vista del semestre di Presidenza tra le quali assume rilevanza quella sulla gestione integrata dei flussi migratori. Si tratta di un problema centrale che riguarda tutta l'Ue e che vede l'Italia particolarmente esposta essendo un paese transfrontaliero e presentando problematiche peculiari rispetto agli altri paesi perché l'accoglienza che fa l'Italia è un'accoglienza a carattere emergenziale.

Uno dei compiti più importanti del Cidu nel 2014 sarà la presentazione del rapporto Universal Periodic Review cui vengono sottoposti tutti gli Stati membri dell'ONU con scadenza quadriennale. Nel 2010 l'Italia è stata oggetto di 92 raccomandazioni alcune delle quali riguardavano i diritti ed il trattamento dei migranti, dei rifugiati e dei richiedenti asilo. L'Italia ha

## **Gestione integrata dei flussi migratori**

accettato quasi tutte le raccomandazioni, assumendosi l'impegno ad adempiere a queste raccomandazioni. Dal 2010 ad oggi sono stati fatti numerosi passi avanti. In primo luogo, è stato implementato il sistema di governance. L'esperienza di emergenza del Nord Africa nel 2011 è servita a creare un tavolo inter-istituzionale che coinvolge autorità centrali ed enti locali e ha funzioni di coordinamento delle attività di assistenza e di accoglienza sul territorio. Si è ampliato poi il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati denominato SPRAR che è stato implementato quest'anno ed ha raggiunto una capacità di 9400 posti sui 16mila che si prevede di realizzare entro il 2016. SPRAR è una best practice italiana, una rete guidata dal Ministero dell'Interno e dall'ANCI, e comprende province e comuni che accolgono richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria con un'accoglienza diffusa su tutto il territorio. Con il decreto legge 120/2013 sono state stanziare nuove risorse, 190 milioni di euro, mentre la legge 97/2013 ha permesso di implementare commissioni stabili sul territorio con un notevole vantaggio per i tempi di attesa per le richieste di asilo. Si segnala, poi, il progetto *Praesidium* che consiste in una convenzione tra il Ministero dell'Interno e quattro organizzazioni internazionali (OIM, Croce Rossa Italiana, Alto Commissariato per i Rifugiati e Save the Children Italia) che svolgono attività di assistenza ai migranti che sbarcano ma anche a tutti i centri, compresi i Cie e ciascuno secondo il proprio mandato (assistenza legale, mediazione culturale, etc). Quest'anno il progetto *Praesidium* svolge anche attività di monitoraggio sui servizi garantiti nei centri. Sono stati condotti due cicli di monitoraggio da cui sono emerse molte criticità e anche buone pratiche che sono al vaglio dell'amministrazione centrale. E' stato, inoltre, attivato un piano di supporto speciale all'Italia con l'Ufficio europeo di Sostegno per l'Asilo che prevede un'attività intensa di formazione rivolta a

## **Un nuovo e migliore sistema di accoglienza**

tutti gli attori impegnati nelle procedure di asilo. Infine, si è ricordata l'Operazione Mare Nostrum, partita a ottobre scorso a seguito della strage di Lampedusa e che prevede l'impiego di unità dell'aeronautica, della marina militare e di circa mille militari. Questa operazione ha permesso di salvare circa 6400 vite umane; in tutto il 2013 sono stati tratti in salvo circa 37mila migranti grazie ad operazioni di salvataggio condotte dalla Guardia costiera, dalla Guardia di Finanza e dalla Marina militare.

Dall'Oglio ha, infine, fornito delle cifre utili per una comparazione della gestione del fenomeno migratorio in alcuni paesi europei: nel 2013, sono state 43mila persone a sbarcare in Italia. Molti dei migranti sono richiedenti asilo. 25838 persone hanno avanzato richiesta di protezione internazionale. I principali flussi migratori provengono dall'Africa. Nel 2013, l'Italia ha accolto il 63% di queste domande (oltre 16mila) accordando una qualche forma di protezione (status di rifugiato, protezione sussidiaria, protezione umanitaria). La Germania ne ha accolte il 22%, la Francia il 17%, la Svezia il 52%, il Regno Unito il 36% (dati Eurostat, riferiti all'ultimo quadrimestre del 2013).

Come annunciato anche in sede di dialogo politico con l'Ue, l'Italia intende realizzare un nuovo modello di accoglienza teso a riformare l'attuale sistema (centri di prima accoglienza, Cie, SPRAR, centri polifunzionali, etc) riconducendoli ad un unico modello di accoglienza diffusa sul modello SPRAR. Il recepimento delle nuove direttive è previsto dal ddl di delegazione europea bis attualmente in discussione alla Camera che prevede tra l'altro una delega al Governo per il riordino della materia con Testo Unico dell'asilo.

Il Semestre di Presidenza Italiana rappresenta un'occasione unica per attirare l'attenzione sulla realtà migratoria italiana e degli altri paesi europei che si affacciano sul Mediterraneo dando un ulteriore impulso al processo iniziato con i 38 punti sulla task force

**Record italiano  
di accoglienza  
delle richieste  
di protezione  
internazionale**

**Un'occasione per  
chiarire le proble-  
matiche dell'area  
mediterranea**

europea per il Mediterraneo per giungere ad una reale condivisione delle responsabilità. Occorre trovare soluzioni condivise a livello europeo che trovino l'Italia particolarmente esposta. L'augurio è che il nuovo Parlamento europeo che uscirà dalle elezioni del prossimo maggio insieme al rinnovo delle altre istituzioni comunitarie possano quanto meno continuare questo cammino già avviato.

Marco Del Panta ha sottolineato la peculiarità della situazione italiana. Il nostro paese è destinatario della maggior parte dei flussi che provengono da sud e in particolare dall'Africa orientale via Libia. Nel dibattito post-Lampedusa, l'Unione europea ha creato una task force sul Mediterraneo in cui si dibattevano sostanzialmente due punti di vista: da un lato, si sosteneva la necessità di condurre operazioni di sorveglianza, dall'altro l'Italia era l'unico paese a sostenere l'opportunità di affiancare tali operazioni con operazioni di salvataggio.

Il problema è di difficile soluzione e può essere affrontato solo con un'adeguata politica di contenimento a sud attraverso azioni di sviluppo, capacity building, gestione dei flussi con paesi di transito e d'origine. A tal fine, l'Italia intende lanciare un'iniziativa dedicata al Corno d'Africa proprio in occasione del semestre di Presidenza. Non esiste, infatti, un foro di dialogo tra Unione europea e Africa orientale allo stato attuale. La proposta è stata già discussa con la Commissione europea che ha reagito positivamente all'iniziativa. In concreto si tratterà di arginare il traffico degli esseri umani attivando delle politiche di sviluppo e di stabilità sul territorio. A tal scopo, si ritiene fondamentale sfruttare l'esperienza delle organizzazioni internazionali, ad esempio UNHCR e OIM. Lo scoglio più grande è rappresentato dall'Eritrea la cui partecipazione al processo di dialogo è essenziale ma al tempo stesso scivolosa non solo per i rapporti bilaterali con l'Italia, incrinatisi ancora di più dopo Lampedusa, ma anche

**Migliorare la gestione dei flussi**

**Concludere accordi con i paesi del Corno d'Africa**

per l'autosospensione decisa dall'Eritrea dall'organizzazione regionale del Corno d'Africa.

L'altra area di intervento della Presidenza Italiana riguarda il Mediterraneo dove i problemi attengono più alla sfera economica. E' necessario che l'interesse dell'Europa venga fortemente riportato verso la sponda sud del Mediterraneo, dando concretezza a ciò che l'Europa può offrire a questi paesi: a) Money (assistenza economico-finanziaria), b) Market (accesso al mercato unico), c) Mobility (mobilità verso i nostri paesi). Occorre soprattutto puntare su quest'ultimo punto, cercando di favorire la qualificazione dei flussi e di farlo nel settore della formazione professionale.

Infine, si organizzerà un evento sul tema della migrazione e sviluppo, nesso classico delle politiche migratorie, collegato all'iniziativa sul Corno d'Africa che miri a rendere le migrazioni funzionali allo sviluppo dei paesi d'origine. In altri termini, bisognerà fare degli sforzi dedicati ad aggredire le cause delle migrazioni poiché gli unici strumenti a disposizione per arginare fenomeni di queste dimensioni sono strumenti a lungo termine e tanto maggiore sarà l'impegno dell'Unione europea tante più saranno le possibilità di riuscita.

Il Prof. Caggiano ha illustrato delle proposte per qualificare l'azione del semestre di Presidenza. In primo luogo, l'Italia dovrebbe farsi promotrice di una politica di reinsediamento volontario e dovrebbe proporre l'esternalizzazione nei paesi d'origine delle procedure di diritto d'asilo e di diritto alla protezione sussidiaria. In altri termini, si tratta di razionalizzare i flussi migratori attraverso un sistema europeo di selezione delle persone nel paese d'origine. In questo modo, non solo i flussi sarebbero più facilmente controllabili, ma si contrasterebbe la tratta degli esseri umani. Tale proposta prevedibilmente non incontrerà il sostegno degli altri Stati membri, ma sarà comunque utile muoversi perché ci sia anche solo il punto della pre-

**Promuovere  
proposte innovative  
in tema di  
reinsediamento  
volontario  
e selezione**

senza dell'Italia su questo tema del reinsediamento e dell'esternalizzazione. Occorrerebbe, infine, unificare questo regime in un codice di rifusione.

Borraccetti ha ricordato nel suo intervento la mancata applicazione dell'art. 79 TFUE che fa espressamente riferimento alla competenza dell'Unione nella gestione efficace dei flussi migratori. Se il fatto di fissare numericamente le quote a livello nazionale appare pacifico, si ritiene, tuttavia, che quell'articolo possa fungere da impulso per gli Stati membri a sviluppare un approccio di coordinamento delle attività. Borraccetti ha poi posto una questione politica molto rilevante, criticando la scelta di trattare del post-Stoccolma durante il Consiglio europeo del giugno 2014 quando cioè ci sarà un Parlamento europeo eletto ma non ancora insediato, una Commissione europea ed un Presidente del Consiglio europeo a fine mandato con il rischio di vedere diminuita l'attenzione su temi che toccano da vicino la vita dei cittadini. Posticipare la trattazione del post-Stoccolma di un anno consentirebbe da una parte di evitare questo clamoroso autogol che avrebbe come effetto anche quello di ingrossare le fila degli euroscettici e dall'altra di avere delle istituzioni comunitarie in piena carica. Oltretutto questa decisione consentirebbe al semestre di Presidenza Italiana di essere un volano dove si potrebbero lanciare moltissimi stimoli. Sul piano dei contenuti, occorre in primo luogo puntare sulla mobilità interna, è necessaria in altri termini un'azione di armonizzazione che eviti il protrarsi di situazioni in cui le persone che entrano con visto regolare in un paese dell'UE non possano poi andare a cercare lavoro in un altro Stato membro. Bisogna, inoltre, lanciare la questione dei migranti climatici, ossia di quelle persone che vanno via dai loro paesi costretti da fenomeni quali la desertificazione, la sommersione da parte delle acque, etc. Infine, Borraccetti ha chiesto che l'Italia sia presente al prossimo Global Forum of Migration Development che si terrà

**I Trattati europei  
ancora  
insufficientemente  
applicati**

**Puntare sulla  
mobilità  
dei migranti  
entro l'UE**

a Stoccolma per dare soprattutto il messaggio politico che di questa questione l'Italia si sta interessando.

Anna Lodeserto si è soffermata sul ruolo svolto dalla società civile rispetto ai temi dell'immigrazione e della cittadinanza. Sono state ricordate le più importanti iniziative emerse dalla società civile dal 2013 ed in particolare la Carta di Lampedusa che ha visto il coinvolgimento di circa 300 organizzazioni provenienti da tutto il mondo. E' stato poi brevemente illustrato Citizens Manifesto for European Democracy, Solidarity and Equality, un progetto a cura di European Alternatives, risultato di una serie di consultazioni avviate con rappresentanti della società civile di tutta Europa a cui è stato chiesto di formulare delle proposte sulle quali a loro avviso si sarebbero dovuti focalizzare i lavori della Commissione europea e del Parlamento europeo. Tra queste proposte, non mancano quelle in materia di immigrazione, asilo e cittadinanza. Lodeserto ha invitato, infine, a non distogliere l'attenzione da paesi particolarmente vulnerabili ed esposti a massicci flussi migratori quali la Bulgaria, la Grecia e la Romania, nonché a garantire la partecipazione di tutti gli attori coinvolti nelle procedure di gestione e di accoglienza dei migranti (associazioni di volontariato, organizzazioni internazionali, istituzioni, etc) se si vuole dare una risposta trasversale e onnicomprensiva ad un problema che tocca vari aspetti.

Dal dibattito è emersa la necessità di replicare e periodicizzare l'evento per un follow-up sulle questioni e le proposte raccolte durante l'incontro. Si è sottolineato, poi, da più parti un problema nel comunicare le iniziative positive ed i progressi compiuti dalle istituzioni che, tuttavia, è a volte indice di una mancanza di volontà politica a sensibilizzare l'opinione pubblica su questi temi. E' emersa anche la necessità di coinvolgere gli immigrati stessi nella formulazione delle politiche di immigrazione, nonché di adottare un approccio più organico dell'accoglienza. Da questo

**Una società  
civile attiva  
sul tema  
dell'immigrazione**

**Attenzione  
anche ad altri paesi  
esposti**

punto di vista, manca la costruzione di un percorso di integrazione dei migranti. Una soluzione potrebbe essere quella di evitare un eccessivo proibizionismo delle migrazioni, incentivando i canali legali di ingresso e sperimentando una sorta di formazione pre-partenza dei migranti, così da realizzare un progetto migratorio più strutturato e integrato.

Sono stati, infine, evidenziati dei punti critici in relazione alla mancata attuazione dell'art. 7 TUE e alle difficoltà fisiche dei migranti ad uscire dal proprio paese d'origine, anche in possesso di un regolare visto.

## II PARTE

## Gli italiani e l'Europa

Raffaele Terenghi

In vista del semestre italiano di presidenza del Consiglio dell'Unione europea e delle elezioni europee del maggio 2014, il Consiglio Italiano del Movimento Europeo ha inteso svolgere una breve analisi comparativa sulla misurazione della *percezione* che i cittadini italiani hanno dell'Unione europea, delle sue istituzioni e dei benefici connessi al processo di integrazione.

Ai fini di tale analisi, si è determinato il concetto di *percezione* come il prodotto di diversi indicatori, in particolare:

- il confronto tra la fiducia verso le istituzioni europee e la fiducia verso le istituzioni nazionali;
- il grado di soddisfazione dell'operato dell'Unione europea;
- il giudizio sulla vantaggiosità dell'Unione europea per l'Italia.

L'analisi è stata realizzata utilizzando i dati prodotti dalle indagini di Eurobarometro<sup>1</sup>, *Pew Research Center*<sup>2</sup>, *IPSOS Public Affairs*<sup>3</sup>, IAI/Università di Siena<sup>4</sup> ed *Eurispes*<sup>5</sup>. I dati utilizzati provengono tutti da una stessa base campionaria di 1000 individui, aventi un'età eguale o superiore a 18 anni e residenti nel territorio nazionale.

---

1. Eurobarometro, *Trust in European Institutions*, 2013, disponibile al sito: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/cf/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index_en.cfm) (aggiornato al 10/02/2014); Eurobarometro, *Image of the European Union*, 2013, disponibile al sito: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/cf/showchart\\_column.cfm?keyID=2202&nationID=8,&startdate=2013.05&enddate=2013.05](http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showchart_column.cfm?keyID=2202&nationID=8,&startdate=2013.05&enddate=2013.05) (aggiornato al 10/02/2014); Eurobarometro, *Image of the European Union*, 2013, disponibile al sito: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/cf/showchart\\_column.cfm?keyID=2202&nationID=11,1,27,28,17,2,16,18,13,32,6,3,4,22,33,7,8,20,21,9,23,34,24,12,19,35,29,26,25,5,14,10,30,15,&startdate=2013.05&enddate=2013.05](http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showchart_column.cfm?keyID=2202&nationID=11,1,27,28,17,2,16,18,13,32,6,3,4,22,33,7,8,20,21,9,23,34,24,12,19,35,29,26,25,5,14,10,30,15,&startdate=2013.05&enddate=2013.05) (aggiornato al 10/02/2014); Eurobarometro, *Benefits through membership to the EU*, Maggio 2011, disponibile al sito: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/cf/showchart\\_column.cfm?keyID=6&nationID=11,1,27,28,17,2,16,18,13,32,6,3,4,22,33,7,8,20,21,9,23,34,24,12,19,35,29,26,25,5,14,10,30,15,&startdate=2011.05&enddate=2011.05](http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showchart_column.cfm?keyID=6&nationID=11,1,27,28,17,2,16,18,13,32,6,3,4,22,33,7,8,20,21,9,23,34,24,12,19,35,29,26,25,5,14,10,30,15,&startdate=2011.05&enddate=2011.05) (aggiornato al 10/02/2014); Eurobarometro, *Benefits through membership of the EU*, disponibile al sito: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/cf/showchart\\_column.cfm?keyID=6&nationID=8,&startdate=2011.05&enddate=2011.05](http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showchart_column.cfm?keyID=6&nationID=8,&startdate=2011.05&enddate=2011.05) (aggiornato al 10/02/2014).

2. PEW Research Center, *The new sick man of Europe: the European Union*, Maggio 2013, <http://www.pewglobal.org/2013/05/13/the-new-sick-man-of-europe-the-european-union/> (aggiornato al 10/02/2014).

3. Ipsos/CGI Publics, *Europeans and the end of the crisis*, April 2013, disponibile al sito: <http://www.ipsos-mori.com/newsevents/blogs/thepoliticswire/1406/The-End-of-the-Crisis-The-Mood-in-Europe.aspx> (aggiornato al 10/02/2014).

4. Istituto Affari Internazionali e Università degli Studi di Siena, *Gli Italiani e la politica estera*, Dicembre 2013, disponibile al sito: [http://www.iai.it/pdf/Rapporto\\_IAI-Circap\\_131217.pdf](http://www.iai.it/pdf/Rapporto_IAI-Circap_131217.pdf) (aggiornato al 10/02/2014).

5. Eurispes, *Rapporto Italia 2013*, 2013, disponibile al sito: <http://www.eurispes.eu/content/gli-italiani-e-le-istituzioni-delusi-e-sfiduciati-0> (aggiornato al 10/02/2014).

## 1. Gli Italiani e le istituzioni

La prima parte dell'analisi si basa sulla comparazione del grado di fiducia degli italiani rispetto alle istituzioni nazionali e a quelle europee. Questo parallelismo è utile al fine di avere un quadro della fiducia riposta dagli italiani nelle istituzioni in generale, che consenta di valutare meglio i dati specifici delle diverse istituzioni. Si tratta, in altre parole, di fornire un termine di paragone sulla base del quale misurare l'indicatore di fiducia europea.

### 1.1 Gli italiani e le istituzioni nazionali

Con una situazione socio-economica interna sempre più fragile, la fiducia nelle istituzioni nazionali diventa un termometro importante per comprendere l'apprezzamento del lavoro svolto da queste ultime e la loro credibilità come importante strumento per il superamento delle difficoltà che il paese sta attraversando. Il dato riportato è frutto di un'indagine svolta nel gennaio 2013 da *Eurispes*. Si tenga conto, altresì, che la rilevazione è stata effettuata a gennaio, mese che ha preceduto le elezioni nazionali.

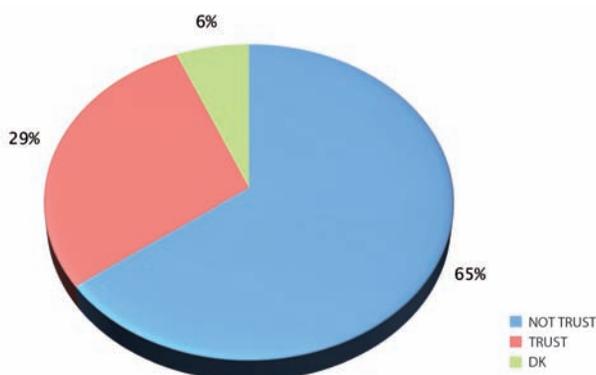


Figura 1 - Fiducia degli italiani nelle istituzioni nazionali, gennaio 2013. Fonte: Eurispes

Dalla Figura 1 si evince che solo il 29% degli intervistati dichiara di avere fiducia nelle istituzioni nazionali, mentre più della metà degli intervistati – ben il 65% - dichiara di non aver fiducia nelle istituzioni nazionali. Questo dato è utile ai fini dell'analisi in quanto svolge il ruolo di parametro di riferimento per i dati sulla fiducia nelle istituzioni europee che vengono illustrati di seguito.

### 1.2 Gli italiani e le istituzioni europee

Per misurare il grado di fiducia degli italiani nelle istituzioni europee sono stati utilizzati i dati delle analisi di Eurobarometro del maggio 2013. Da questi dati è

stata calcolata una media, indicativa di una generica fiducia in tutte le istituzioni europee.

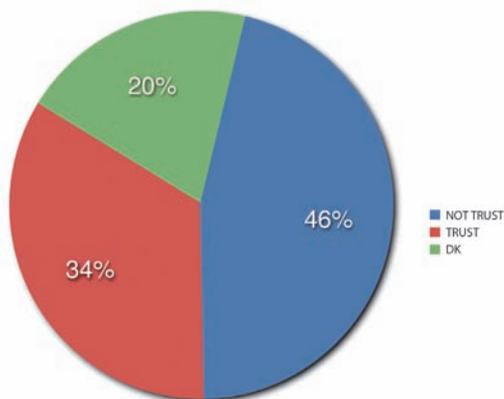


Figura 2 – Fiducia degli italiani nelle istituzioni europee, maggio 2013. Fonte: Eurobarometro

Come si evince dalla Figura 2, il grado di fiducia degli italiani nelle istituzioni europee è maggiore di quella nelle istituzioni nazionali, con un 34% di intervistati che si esprimono in senso favorevole. Il dato più interessante che emerge dall'analisi è il 20% di intervistati che non sa esprimere una posizione sull'operato delle istituzioni europee. Questo dato potrebbe essere letto come indice di disinformazione e/o di lontananza percepita dai cittadini nei confronti delle istituzioni sovranazionali.

## 2. L'immagine dell'Unione europea

Questa seconda parte si concentra sull'immagine che gli italiani hanno dell'Unione europea. A tal fine, si ripropongono i risultati di un'indagine svolta da Eurobarometro sulla base di dati raccolti in un arco temporale di due anni (maggio 2011 - maggio 2013). In particolare, verranno esaminate le risposte degli intervistati su scala europea e nazionale con riferimento alla domanda: *“In generale l'Unione Europea evoca per te un'immagine molto positiva, abbastanza positiva, neutrale, abbastanza negativa o molto negativa?”*.

### 2.1 L'immagine dell'Unione europea in Europa

Se consideriamo i dati di partenza di Maggio 2011, che restituiscono un'immagine abbastanza positiva dell'UE per il 35% degli intervistati europei, è interessante notare come nel giro di un semestre, questo dato scenda di circa sette punti

percentuali, andando ad ingrossare le fila dei giudizi neutrali. La percentuale relativa all'immagine abbastanza negativa dell'Ue si attesta stabilmente intorno al 20% nella rilevazione effettuata nel maggio 2012 e in quelle successive. Una serie di eventi significativi del 2012 possono fornire un'utile indicazione per spiegare l'andamento del grafico, ne ricordiamo alcuni:

- 15 Maggio - inizio delle proteste degli *Indignados* a Madrid, in occasione delle elezioni amministrative;
- 6 Agosto - inizio delle sommosse londinesi, che termineranno solo quattro giorni dopo con cinque civili uccisi negli scontri e più di millecento arresti;
- 15 Ottobre - manifestazione mondiale degli *Indignados*; la città di Roma registra scontri tra *black block* e polizia, settanta le persone ferite.

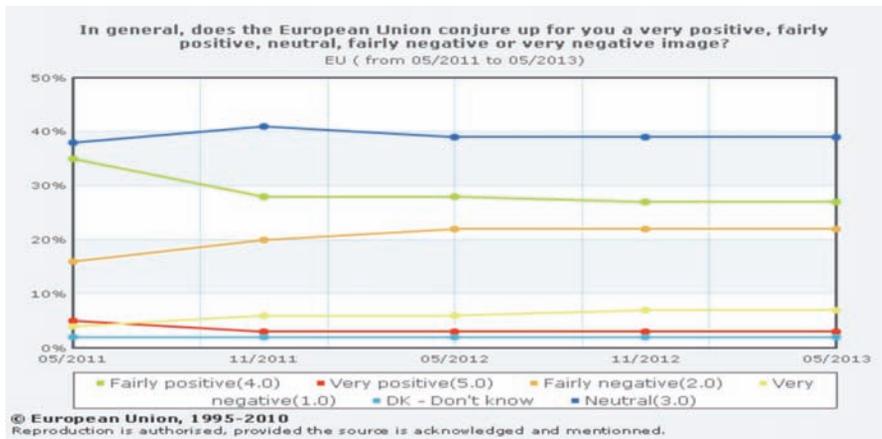
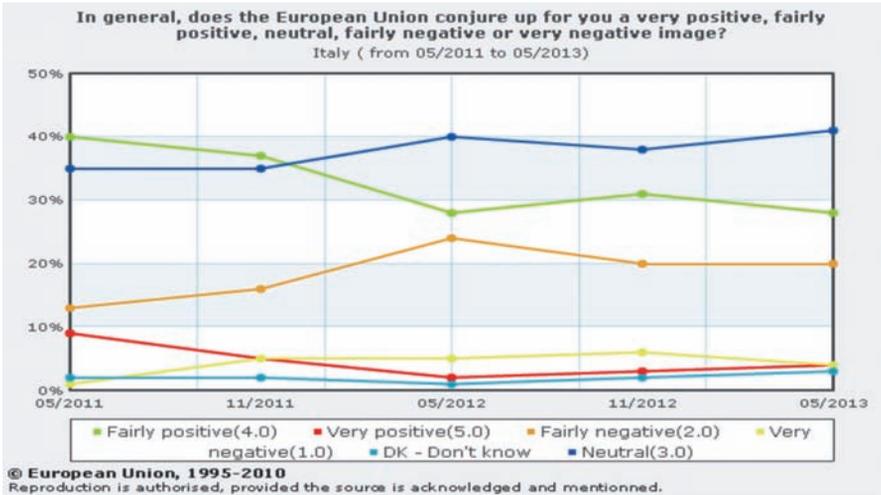


Figura 3 – Andamento dell'immagine dell'Unione europea, maggio 2011 – maggio 2013. Fonte: Eurobarometro.

## 2.2 L'immagine dell'Unione europea in Italia

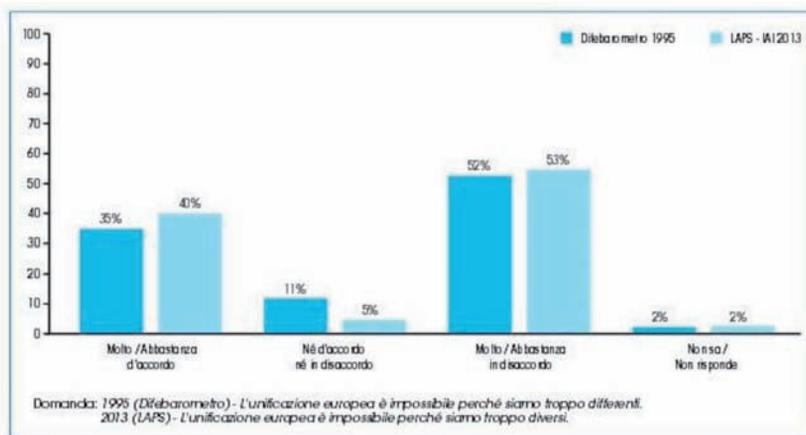
Se paragonato all'andamento europeo, il grafico dell'immagine dell'Unione Europea in Italia risulta molto più ondivago, con forti oscillazioni nelle valutazioni degli intervistati. In particolare, nel periodo tra maggio 2011 e maggio 2012 significativo è il crollo di ben dodici punti fatto registrare dalla categoria “abbastanza positiva”; punti che passano quasi interamente alla categoria “abbastanza negativa” che cresce fino a toccare il 24%. È questo l'anno delle dimissioni del governo Berlusconi, dell'insediamento del governo Monti e della retorica sul vincolo esterno europeo, utilizzato come spiegazione principale alla base delle misure di austerità.

Figura 4 – Andamento dell'immagine dell'Ue in Italia, maggio 2011 – maggio 2013. Fonte: Eurobarometro.



Una chiave di lettura interessante sulla continua diminuzione dell'apprezzamento dell'Unione Europea in Italia è offerta da un recente studio effettuato nel novembre 2013 a cura dell'Istituto Affari Internazionali, in collaborazione con l'Università di Siena. Il consenso rispetto all'affermazione: "L'unificazione europea è impossibile perché siamo troppo diversi", mostra una crescita del 5% degli intervistati rispetto a quanto accadeva nel 1995. Il tema dell'identità può essere una lente importante attraverso cui analizzare la diminuzione dell'apprezzamento dell'Europa in Italia.

Figura 5 – Indagine IAI/Università di Siena



Fonte: Archivio Disarmo-Swg, Disbarometro n. 2, 1995; LAPS Indagine IAI 2013.

### 3. Europa vantaggio o svantaggio?

In quest'ultima sezione vengono presi in considerazione i dati di Eurobarometro e IPSOS in relazione alla percezione dei benefici connessi al processo di integrazione europea. A questi due grafici viene fatto seguire un terzo, prodotto dal *Pew Research Center*, dove viene riportato l'andamento sessennale (2007-2013) della percentuale di cittadini che vede nell'Unione europea un vantaggio in otto Stati membri. L'utilizzo di diverse fonti permette di analizzare l'andamento di questa domanda in un arco temporale più lungo. Anche in quest'ultima sezione si utilizza la metodologia comparativa tra dati europei e dati nazionali.

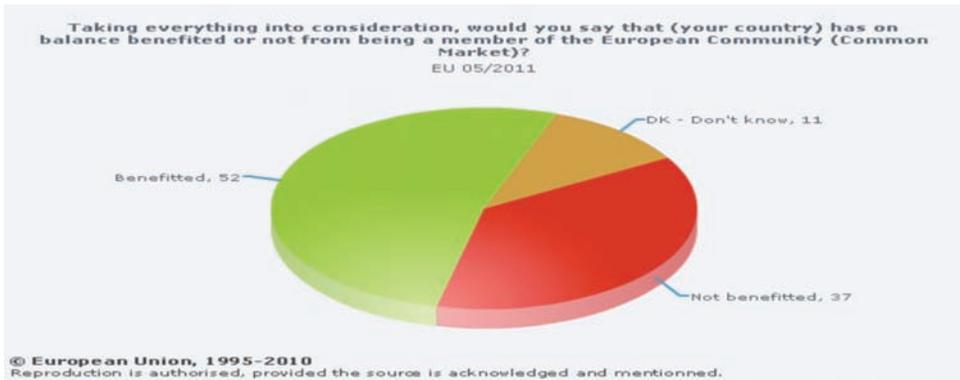


Figura 6 – Vantaggiosità dell'Unione europea per i cittadini europei, giugno 2011. Fonte: Eurobarometro.

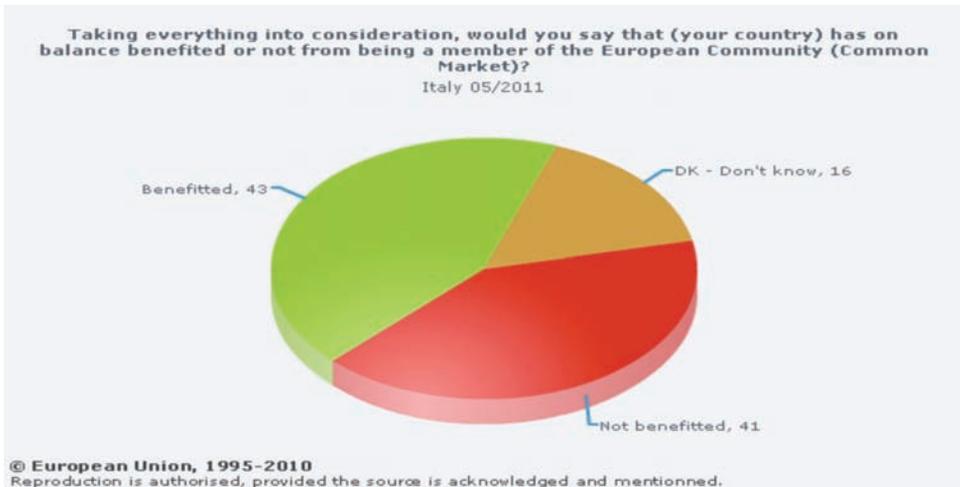


Figura 7 – Vantaggiosità dell'Unione europea per i cittadini italiani, giugno 2011. Fonte: Eurobarometro.

Se il 52% dei cittadini europei ritiene che l'appartenenza del proprio Stato

all'UE sia un vantaggio, la figura 7 mostra come in Italia l'andamento sia leggermente diverso. A ritenere che i benefici dell'appartenenza all'Unione siano maggiori dei costi è solo una maggioranza relativa, a fronte di un crescente schieramento di opinioni negative (41%) e di un consistente blocco di cittadini (16%) che si dichiara incapace di esprimere un giudizio al riguardo.

E' utile, inoltre, soffermarsi sui risultati prodotti da altre due ricerche condotte rispettivamente da IPSOS *Public Affairs* e dal *Pew Research Center* (PRC). I dati dell'indagine IPSOS *Public Affairs* riportati nella Figura 8 e aggiornati ad aprile 2013, da un lato, confermano una percentuale del 52% degli intervistati su scala europea che ritiene l'appartenenza all'UE un *asset*. Se dal dato aggregato si passa ad analizzare le percentuali registrate nei singoli Stati membri, si nota il passaggio tra le fila dei paesi euroscettici di Stati tradizionalmente e fortemente europeisti come Germania e Italia.

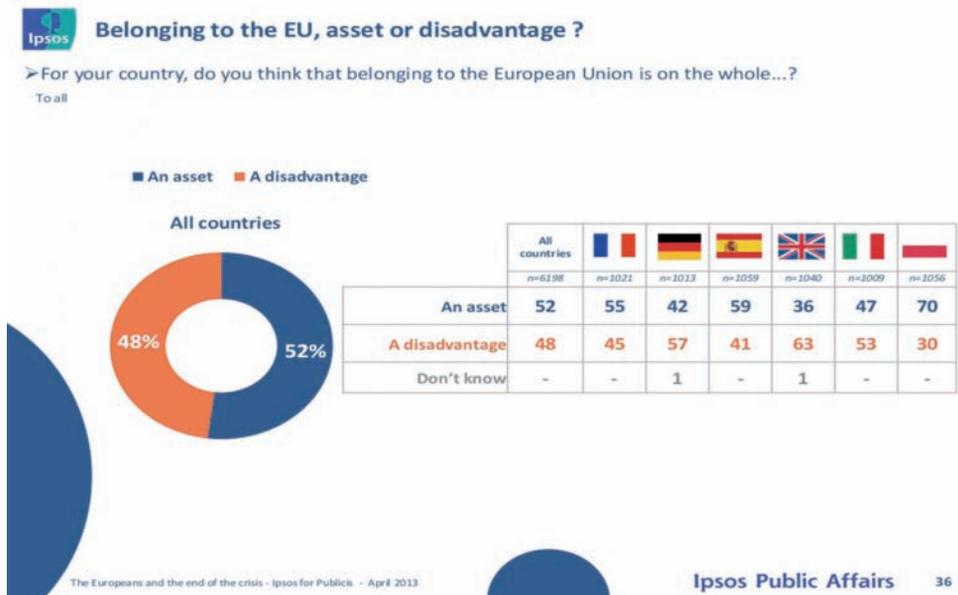


Figura 8 – Vantaggiosità dell'Unione europea per i cittadini europei e per Francia, Germania, Spagna, Regno Unito, Italia e Polonia; aprile 2013. Fonte: IPSOS Public Affairs.

L'indagine condotta da PRC (Figura 9) mette in evidenza l'andamento della percezione dell'UE come vantaggio per lo Stato di provenienza in un gruppo di Stati (Spagna, Francia, Italia, Repubblica ceca, Polonia, Regno Unito, Germania, Grecia) dal 2007 al 2013. Come si noterà, le percentuali relative a

Germania e Italia sono significativamente diverse da quelle registrate nell'indagine IPSOS, rilevando rispettivamente che il 60% ed il 58% degli intervistati ritiene l'UE un vantaggio. Nel corso dei sei anni monitorati, si è registrato un peggioramento della percezione dei benefici derivanti dall'appartenenza all'UE soprattutto in Spagna, Francia e Italia, dove il calo è stato rispettivamente di 34, 21 e 20 punti percentuali.

<b>EU Favorability Waning</b>							
	% Favorable						
	2007	2009	2010	2011	2012	2013	07-13
	%	%	%	%	%	%	Change
Spain	80	77	77	72	60	46	-34
France	62	62	64	63	60	41	-21
Italy	78	--	--	--	59	58	-20
Czech Rep.	54	--	--	--	34	38	-16
Poland	83	77	81	74	69	68	-15
Britain	52	50	49	51	45	43	-9
Germany	68	65	62	66	68	60	-8
Greece	--	--	--	--	37	33	--

PEW RESEARCH CENTER Q9f.

Figura 9 – Vantaggiosità dell'Unione europea in Spagna, Francia, Italia, Repubblica ceca, Polonia, Regno Unito, Germania, Grecia; 2007 – 2013. Fonte: Pew Research Center.

#### 4. Conclusioni

L'Italia è uno dei paesi fondatori dell'Unione europea: questo semplice dato storico è sempre sembrato sufficiente per ritenere i cittadini italiani come convinti europeisti. Tuttavia, l'ultimo quinquennio ha impresso una forte connotazione negativa nell'immaginario collettivo di molti cittadini europei, soprattutto per gli Stati membri che hanno sofferto maggiormente la crisi economico-finanziaria che sta attraversando l'Europa. In Italia i governi hanno spesso fatto ricorso alla retorica del vincolo esterno europeo come giustificazione alle politiche di austerità degli ultimi anni. Questa retorica, alimentata dai *media* e sostenuta da movimenti populistici, ha seriamente intaccato lo spirito europeista degli italiani. Ciò che, infatti, emerge da questa analisi è una percezione negativa dell'Europa che ha trovato un consenso crescente negli ultimi anni, ma che resta ancora minoritaria. Tuttavia, il rischio di un sorpasso va concretizzandosi con gravi ripercussioni per il processo di integrazione europea che potrebbe implodere sotto l'urto del vento anti europeista.

## L'Italia in Europa. Aspettative e orientamenti degli stakeholders

Alessandra Briganti e Stefano Milia

La seconda fase del progetto “Officina 2014: l'Italia in Europa” ha previsto la somministrazione di questionari volti ad individuare gli orientamenti e le proposte dei principali gruppi di interesse in vista del semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea.

Una prima tipologia di questionari dal titolo “*UE-trends in enti, imprese e organizzazioni italiane*”<sup>6</sup> accoglie una serie di domande che mirano a delineare il profilo degli enti, organizzazioni, istituti di ricerca, associazioni di categoria, etc. intervistati ed il loro grado di partecipazione e conoscenza delle istituzioni, delle politiche e dei processi decisionali comunitari.

L'indagine prevede ventisei domande, in prevalenza a risposta multipla.

Hanno aderito a tale iniziativa oltre cento diversi soggetti giuridici, che vanno dalle più importanti realtà socio-economiche del Paese ad organizzazioni meno note, ma ugualmente attive nei rispettivi ambiti di competenza. Il *target* di riferimento del sondaggio è costituito da associazioni o enti con più di 3.000 iscritti/soci, le organizzazioni di 2°-3° livello (con meno di 3000 iscritti), le imprese con più di 250 dipendenti, nonché gli enti di ricerca.

Il questionario si articola in quattro sezioni riguardanti:

- a) le attività svolte dal rispondente e l'importanza rivestita dalle politiche comunitarie per lo stesso;
- b) i temi percepiti come prioritari nel dibattito politico nazionale ed europeo, le aspettative degli *stakeholders*, le priorità del semestre di Presidenza italiana;
- c) la percezione dell'influenza delle istituzioni nazionali e comunitarie all'interno del processo decisionale europeo ed il peso che esse hanno per le attività svolte dal rispondente;
- d) le strategie di comunicazione dell'Unione europea ed i canali di informazione utilizzati.

A quanti hanno compilato il primo questionario ne è stato somministrato un secondo diverso a seconda delle politiche europee dichiarate prioritarie per ciascuno dei diversi soggetti.

Tale questionario entra maggiormente nel merito della discussione sulle priorità del semestre di Presidenza italiana con la richiesta di indicare i principali

---

6. Tra gli allegati si trova una riproduzione del questionario utilizzato.

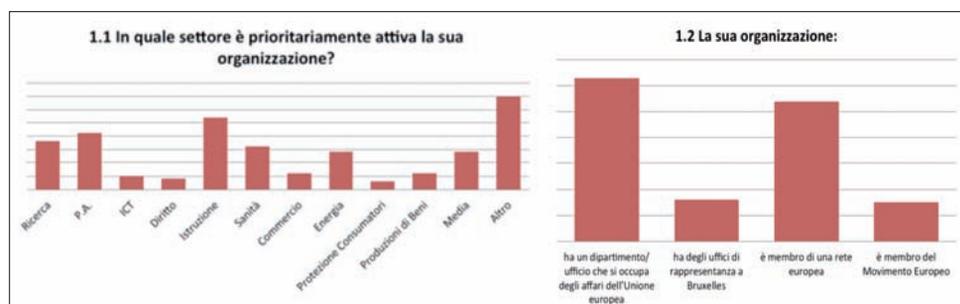
*dossier* di interesse che con un certo margine di probabilità giungeranno a maturazione nel secondo semestre 2014. Inoltre, gli intervistati sono stati chiamati a segnalare profili di criticità e proposte di modifica rispetto ai *dossier* in elenco, nonché a proporre temi ancora assenti dall'agenda politico-legislativa europea che a loro avviso dovrebbero rientrare nel programma del semestre di Presidenza Italiana.

La seconda batteria di questionari è stata redatta tenendo conto di alcuni documenti, tra i quali si citano: *a)* il programma annuale della Commissione europea 2014; *b)* la Relazione programmatica per l'anno 2014; *c)* il Rapporto Van Rompuy; *d)* i *dossier* di monitoraggio legislativo delle istituzioni comunitarie a cura del Centro Studi di Confindustria. Fondamentali sono stati, altresì, i seminari tematici organizzati nel quadro del progetto Officina 2014 che hanno permesso di fare una prima scrematura dei temi più importanti sul tappeto e sui quali è stato espresso un sostanziale interesse da parte degli *stakeholders* intervenuti.

Di seguito, si riportano i grafici realizzati sulla base dei dati raccolti dalla prima serie di questionari somministrati.

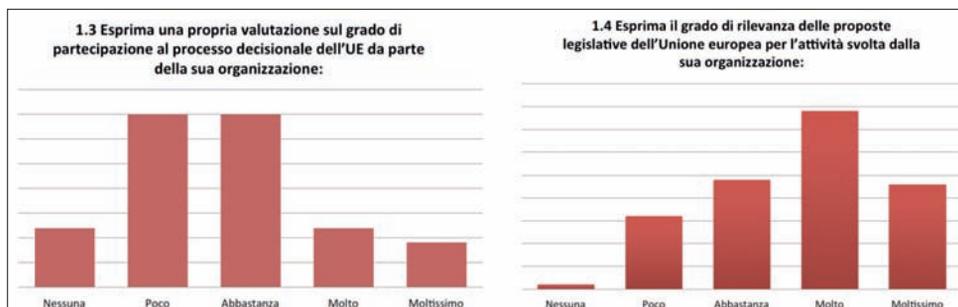
### 1. FOCUS: Caratteristiche dei diversi enti ed organizzazioni

In questa sezione, sono state raccolte delle informazioni riguardanti le attività e le aree di interesse degli enti e delle organizzazioni intervistate, nonché il grado di partecipazione degli stessi all'elaborazione delle politiche europee.



Le aree di intervento degli enti e delle organizzazioni intervistate coprono un vasto *range* in cui a farla da padrone sono soprattutto il settore formativo, amministrativo e sanitario, nonché gli istituti di ricerca (fondazioni, università, *think tank*, etc.). Incrociando i dati, può essere interessante notare come sebbene la

maggior parte degli intervistati dichiarati di avere un dipartimento e/o un ufficio che si occupa di affari comunitari e di essere membro di una rete europea (fig. 1.2), il livello di partecipazione al processo decisionale dell'UE da parte degli enti e organizzazioni supera di poco la maggioranza degli interrogati (fig. 1.3).

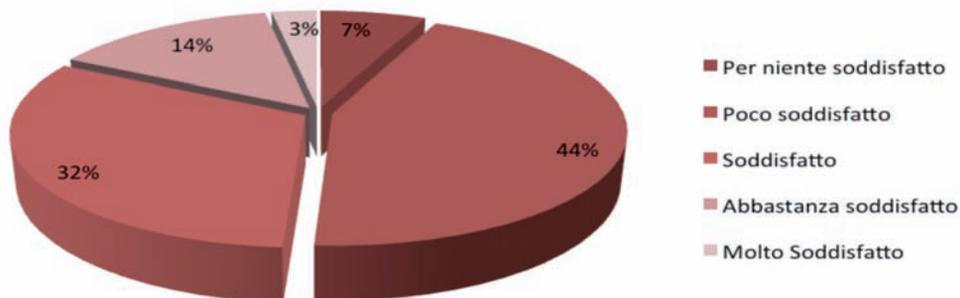


Appare indubbia la rilevanza che assumono da un lato, le proposte legislative dell'UE per l'attività svolta dagli intervistati (fig. 1.4) e dall'altro, le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo (fig. 1.5) a riprova del fatto che la crisi economica ha avuto come effetto anche quello di aumentare la percezione dell'importanza che l'Unione europea riveste nelle politiche settoriali presso le organizzazioni ed enti che si muovono nel tessuto della società civile.



Tale influenza è riscontrabile anche su un altro piano, quello comunicativo. Quasi il 70% degli intervistati ha dichiarato, infatti, di aver modificato la propria strategia di comunicazione *vis-à-vis* le istituzioni comunitarie e/o i dipartimenti competenti per le politiche europee a seguito della maggiore influenza esercitata dall'Unione europea sul piano delle politiche settoriali (fig. 1.6). Una valutazione pressoché negativa è stata, infine, espressa dal 31% degli intervistati rispetto alla comunicazione e al grado di informazione delle attività delle istituzioni comunitarie; solo un'esigua minoranza, il 3% degli intervistati, si ritiene molto soddisfatta della strategia comunicativa di Bruxelles.

**1.7 Indichi il suo livello di apprezzamento rispetto alla strategia di comunicazione e di informazione delle istituzioni, in merito alle decisioni che vengono prese nell'ambito dell'UE:**

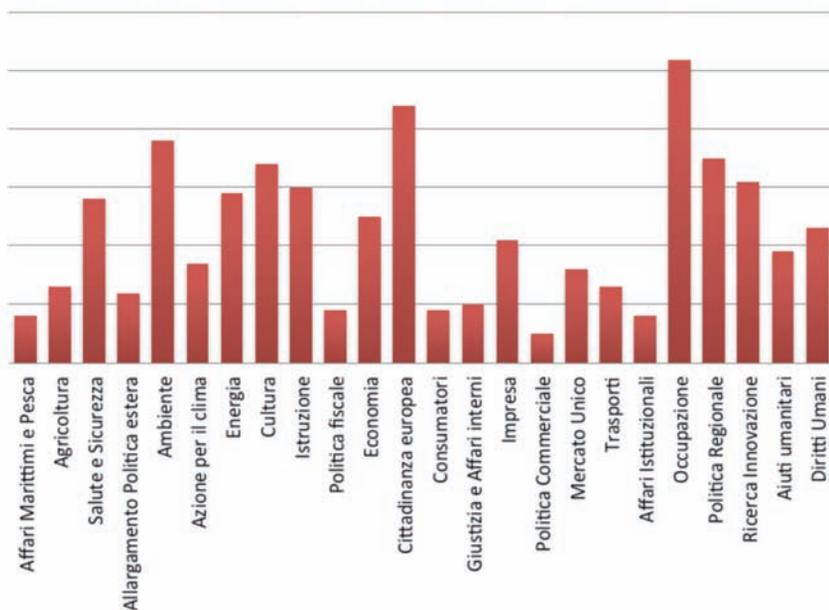


**2. FOCUS - Temi dell'Unione europea**

La seconda parte del questionario mira principalmente a sondare le politiche settoriali europee di maggior interesse per gli interpellati, le loro aspettative per il futuro soprattutto in vista del semestre di Presidenza dell'Italia.

Tra le priorità indicate dagli intervistati, occupano un posto di rilievo i temi dell'occupazione, della cittadinanza europea, dell'ambiente seguiti dalle politi-

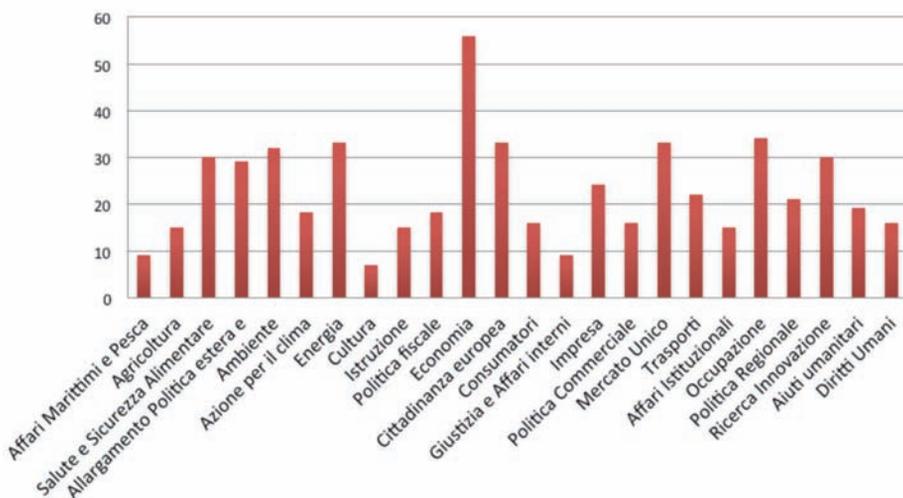
**2.1 Quali tra queste politiche europee rappresentano per la sua organizzazione delle priorità in questo momento?**



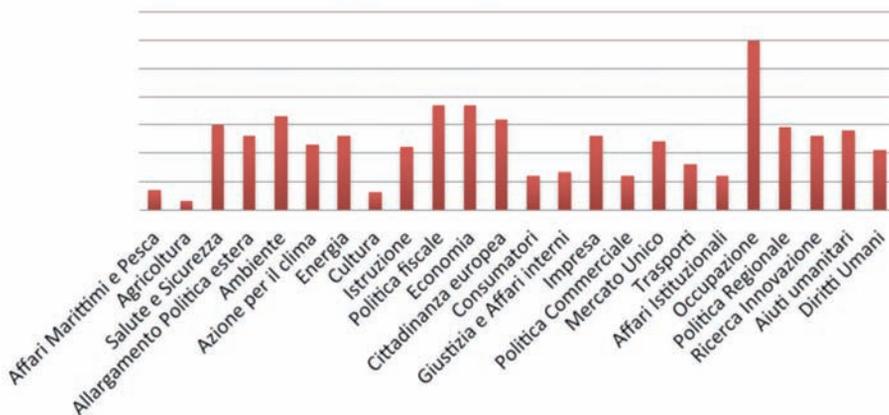
che culturali e regionali. Sembrano interessare molto meno la politica commerciale, le questioni legate all'assetto istituzionale europeo, le politiche agricole e gli affari marittimi e la politica fiscale (fig. 2.1).

Le organizzazioni e gli enti interpellati prevedono che saranno ancora le politiche economiche a tener banco nel prossimo futuro, seguite – seppur con percentuali nettamente inferiori - dalle politiche occupazionali, dal mercato unico e dalla questione energetica. Fanalino di coda, invece, per le politiche culturali, gli affari interni e le politiche agricole e marittime (fig. 2.2).

## 2.2 In quali dei seguenti temi lei crede ci sarà una crescente influenza dell'Unione europea?



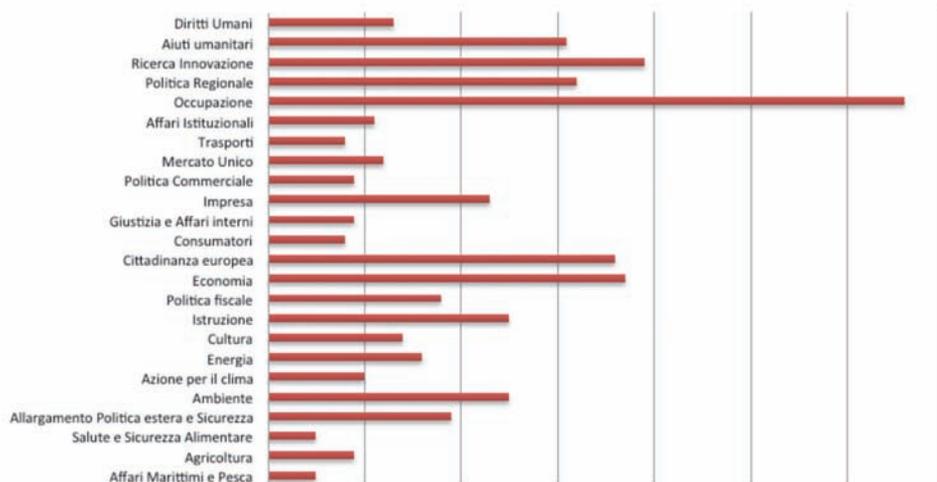
## 2.3 In quali dei seguenti settori è auspicabile, a vostro giudizio, una maggiore integrazione a livello europeo?



Ed è di nuovo l'occupazione –rispetto a cui la maggior parte degli intervistati auspica un più forte intervento dell'Unione europea –il settore in cui si ritiene necessario un *maggior grado di integrazione* a livello europeo, seguito dall'economia, dalla politica fiscale e ancora dall'ambiente e dalla cittadinanza europea. A chiudere la classifica sono, invece, le politiche agricole, culturali e gli affari marittimi (fig. 2.3).

L'analisi delle priorità tematiche della Presidenza Italiana rispecchia grosso modo quanto pocanzi affermato. L'occupazione è nuovamente il tema sul quale la Presidenza Italiana dovrebbe focalizzare maggiormente la sua azione per la quasi totalità degli intervistati. Al governo italiano gli *stakeholders* intervistati chiedono, altresì, un impegno forte nel campo della ricerca e dell'innovazione, nel rilancio dell'economia e nella tutela dei diritti di cittadinanza (fig. 2.4).

**2.4 A suo avviso, su quali di questi settori si dovrebbe focalizzare l'azione del semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'UE?**



Quanto agli aspetti dell'azione esterna europea, poco meno della metà degli intervistati si è detto interessato alle tematiche connesse alla politica europea di vicinato e alla cooperazione allo sviluppo. Una più modesta importanza rivestono per gli interpellati i diritti umani e la politica di allargamento, mentre a chiudere la classifica sono i temi classici della politica estera di sicurezza e difesa (fig. 2.5).

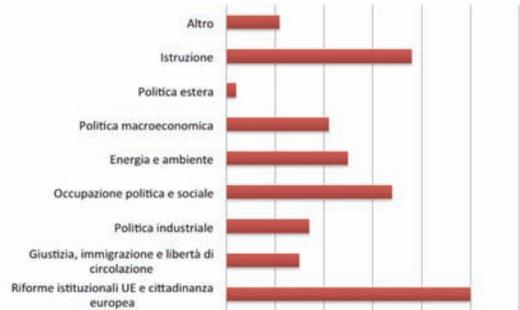
Interrogati, inoltre, sui temi di cui si sente maggiormente l'assenza nel dibattito politico italiano, gli intervistati hanno denunciato la scarsa informazione a nivel-

lo nazionale delle questioni riguardanti le riforme istituzionali e la cittadinanza europea, l'istruzione, e le politiche sociali e occupazionali (fig. 2.6).

**2.5 Quali aspetti dell'azione esterna europea sono più importanti per la sua organizzazione?**

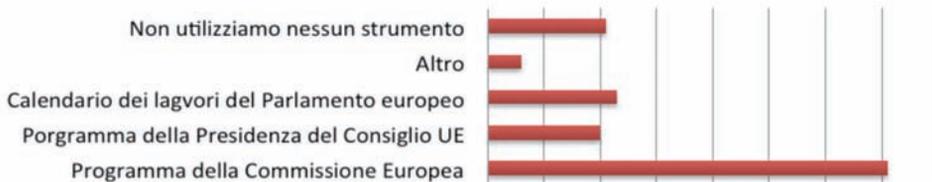


**2.6 Di quali fra le seguenti tematiche europee sente maggiormente l'assenza nel dibattito politico italiano?**



L'ultima domanda riguarda, invece, gli strumenti attraverso i quali le organizzazioni e gli enti intervistati si informano sulle attività svolte in seno alle istituzioni comunitarie. Lo strumento di gran lunga più utilizzato risulta essere il programma della Commissione, seguito dal calendario dei lavori del Parlamento europeo e dal programma della Presidenza del Consiglio dell'UE. Piuttosto rilevante è la percentuale di quanti dichiarano di non impiegare alcuno strumento, nonostante la rilevanza che le politiche settoriali comunitarie rivestono per gli stessi intervistati (fig. 2.7).

**2.7 Quali tra questi strumenti risulta più utile all'attività della sua organizzazione?**

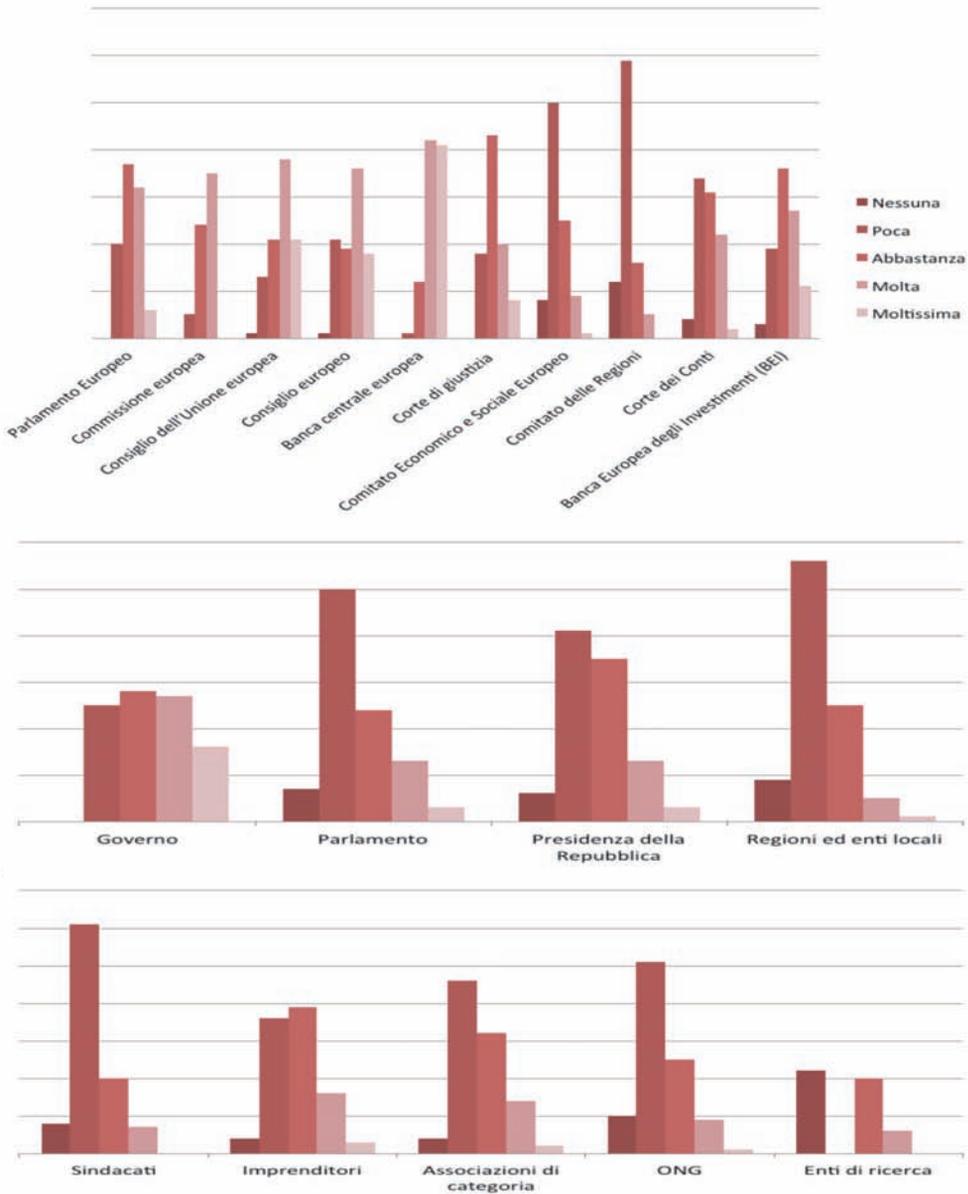


### 3. FOCUS - Istituzioni

La terza parte del questionario mira a raccogliere valutazioni riguardo all'operato delle diverse istituzioni europee e nazionali nel quadro della *governance* multilivello attraverso un'analisi che tiene conto del mutare degli equilibri e del peso dei vari attori rispetto alle attività svolte dai diversi enti ed organizzazioni.

Come si evince dalla fig. 3.1, tra le istituzioni comunitarie che gli *stakeholders* ritengono essere più importanti nell'ambito del processo decisionale europeo, spicca senza alcun dubbio la Banca Centrale Europea, seguita a stretto giro dal Consiglio dell'Unione europea. Al contrario, le istituzioni che appaiono contare

**3.1 A suo parere, quale influenza esercitano le seguenti istituzioni, organi e gruppi di interesse sul processo decisionale europeo?**

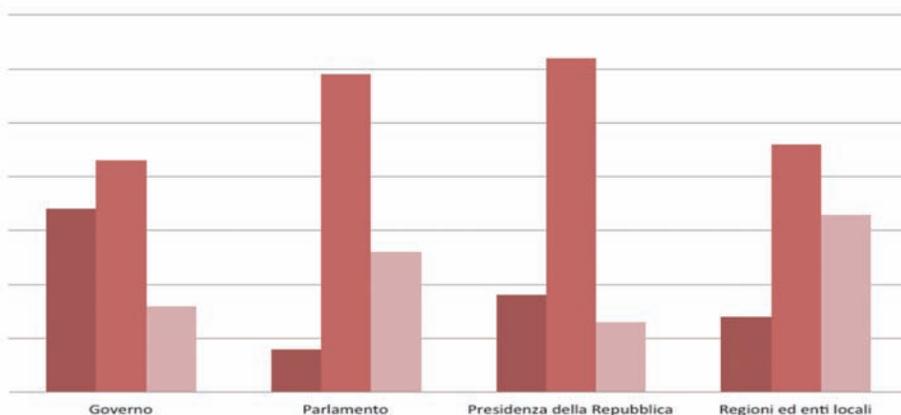
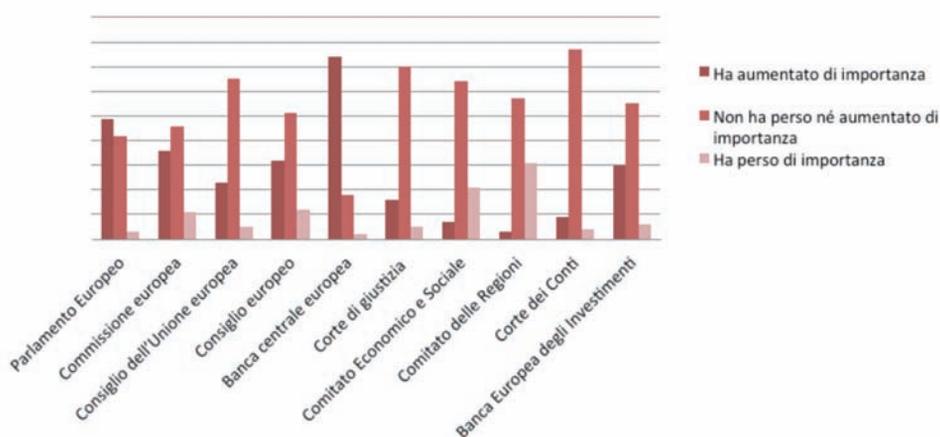


meno negli equilibri istituzionali sono il Comitato delle Regioni ed il Comitato Economico e Sociale. Un dato interessante è quello relativo al Parlamento europeo che nel complesso raccoglie una valutazione positiva al pari della Commissione europea.

Sul piano interno, è il Governo l'istituzione che si considera più incisiva nel sistema di *governance* multilivello. Ad attirare l'attenzione è, tuttavia, il dato relativo alla Presidenza della Repubblica, un'istituzione ritenuta dagli intervistati più importante del Parlamento stesso, indice questo della particolare fase istituzionale e politica attraversata dal nostro paese.

La maggior parte degli intervistati vede negli imprenditori e nelle associazioni

### 3.2 Negli ultimi tre anni, tra i seguenti attori, chi ha acquistato o perso di importanza nel sistema europeo di *governance* multilivello?

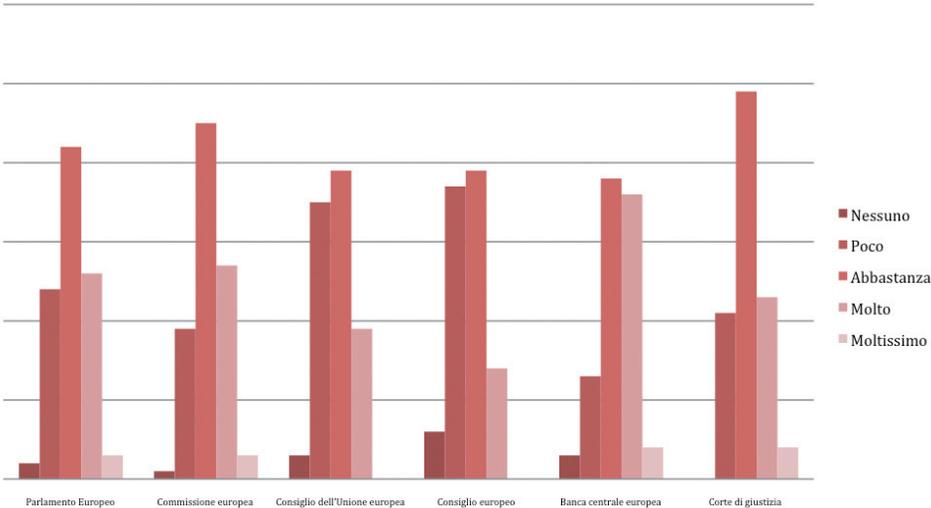


di categoria gli attori della società civile più attivi nella partecipazione al processo decisionale europeo. Maglia nera, invece, per sindacati ed enti di ricerca entrambi sorpassati da un'altra importante realtà: le organizzazioni non governative.

Ed è nuovamente la Banca Centrale Europea l'istituzione comunitaria che negli ultimi anni ha guadagnato più di altre importanza nel *decision-making process* seguita, poi, dal Parlamento europeo. Analogamente, Governo e Presidenza della Repubblica detengono il primato tra le istituzioni nazionali che hanno maggiormente acquisito rilevanza negli ultimi anni. Quasi a testimoniare la crisi della tendenza recente al decentramento, il Comitato delle Regioni a livello europeo e le Regioni a livello nazionale vengono indicate tra le istituzioni che più hanno perso importanza nel sistema multilivello di *governance* (fig. 3.2).

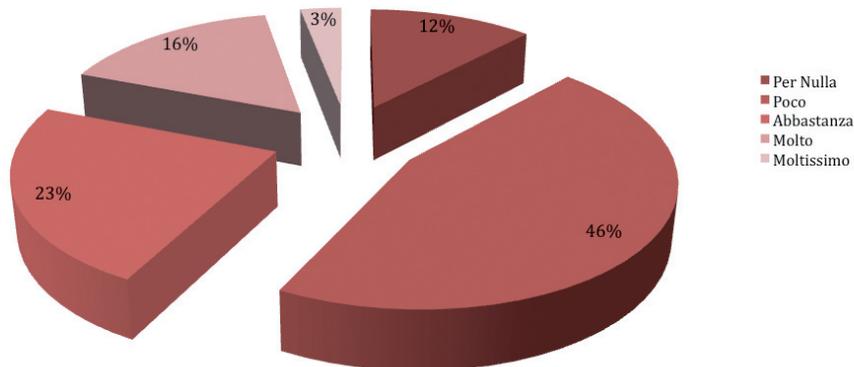
Quando si passi ad esaminare la valutazione espressa dagli intervistati sull'operato delle istituzioni europee, si può facilmente notare come la Banca Centrale Europea e la Corte di Giustizia siano le istituzioni più apprezzate. Giudizio abbastanza positivo quello espresso con riferimento a Commissione e Parlamento europeo; bocciato, al contrario, l'operato delle due istituzioni intergovernative nell'architettura comunitaria, Consiglio dell'Unione europea e Consiglio europeo (fig. 3.3).

**3.3 Esprima il grado di apprezzamento rispetto al lavoro svolto dalle seguenti istituzioni europee:**



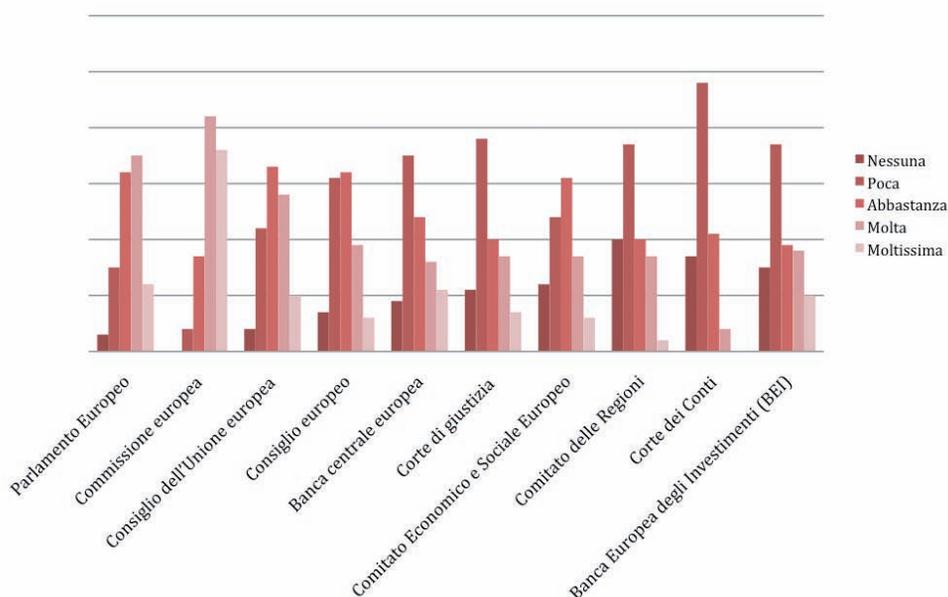
Per lo più marginale è il ruolo dei partiti politici nazionali rispetto alle politiche europee: il 58% degli intervistati, infatti, ritiene che le loro posizioni contino poco o nulla nella definizione dei contenuti delle politiche comunitarie (fig. 3.4).

### 3.4 A suo parere, quanto conta la posizione dei partiti politici nazionali rispetto alle tematiche dell'Unione europea?

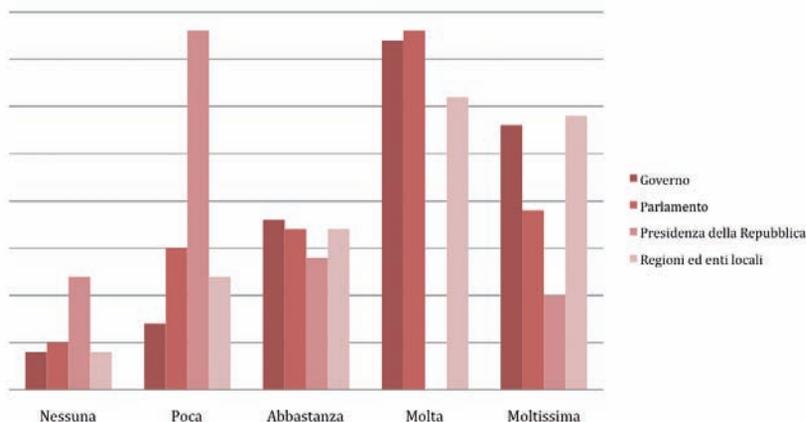


Tra gli interlocutori più strategici a livello europeo, la Commissione e il Parlamento continuano a rivestire un ruolo di primo piano. Al contrario, il Comitato delle Regioni e la Corte dei Conti risultano essere le istituzioni meno signifi-

### 3.5 Quale importanza hanno le seguenti istituzioni e organi per l'attività della sua organizzazione?



### 3.5 Quale importanza hanno le seguenti istituzioni e organi per l'attività della sua organizzazione?



cative per le organizzazioni e gli enti intervistati. Sul piano nazionale, sono le istituzioni più prossime ai cittadini ad essere indicate tra gli interlocutori più importanti da parte degli intervistati. Regioni ed enti locali sono seguite a stretto raggio da Parlamento e Governo; di scarsa rilevanza è il ruolo della Presidenza della Repubblica in relazione alle attività svolte dagli intervistati (fig. 3.5).

#### 4. FOCUS “I media”

La quarta e ultima parte del sondaggio punta ad individuare le fonti di informazione maggiormente utilizzate o ritenute più strategiche dai soggetti intervistati per tenersi aggiornati e/o partecipare al dibattito politico e al processo decisionale europeo.



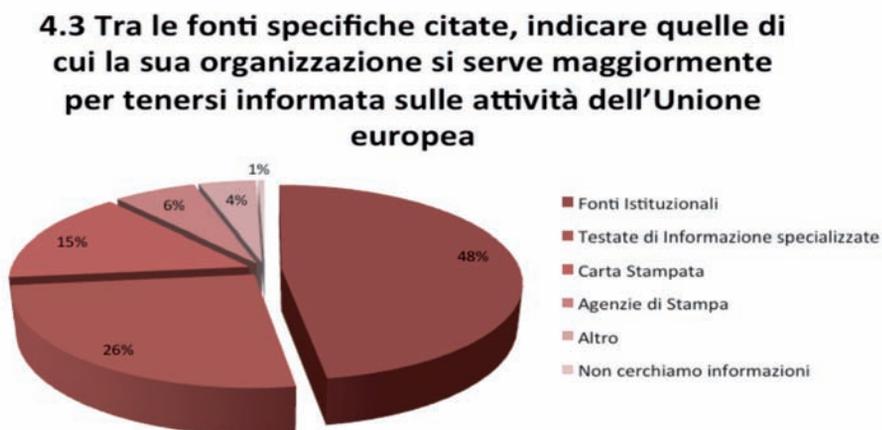
Portali internet, *newsletter* e stampa: questi i *media* privilegiati dagli interpellati per tenersi informati sulle attività svolte dalle istituzioni comunitarie. E se i

canali informali continuano a rivestire un ruolo fondamentale, emblematico è il sorpasso dei social *network* rispetto a *media* tradizionali quali televisione e radio (fig. 4.1).

Passando ad esaminare i canali principalmente utilizzati dagli intervistati per partecipare al dibattito politico, si può notare come siano sempre i portali *internet* a tenere banco, seguiti, tuttavia, dai canali informali e dalle consultazioni avviate dalle istituzioni europee e nazionali che si rivelano, pertanto, un ottimo strumento di dialogo con la società civile. Minore è invece il ricorso a *media* tradizionali quali carta stampata, televisione e radio (fig. 4.2).



Le fonti istituzionali sono tra le fonti specifiche impiegate da quasi la metà degli intervistati per tenersi informati sulle attività svolte in ambito europeo. Più di un quarto degli intervistati utilizza testate di informazione specializzata e in percentuale minore la carta stampata (fig. 4.3).



## Considerazioni finali

L'indagine svolta, pur essendo piuttosto innovativa nel panorama nazionale e assimilabile solo ad alcune esperienze condotte in altri paesi<sup>7</sup>, non ha alcuna pretesa di esaustività scientifica e si limita a raccogliere percezioni ed istanze provenienti da un campione relativamente ristretto ed eterogeneo di soggetti, ma allo stesso tempo molto competente e interessato alla trattazione e alla definizione delle politiche settoriali comunitarie. Fatta la dovuta premessa, si procederà ad esporre le indicazioni di massima emerse dai questionari somministrati.

Gli enti ed organizzazioni intervistati risultano possedere un elevato grado di conoscenza delle istituzioni e dei processi decisionali comunitari. L'importanza assunta dalla crescente influenza delle politiche europee per i soggetti interpellati si rispecchia nelle scelte organizzative, comunicative e di *networking* degli stessi attori. Appare, tuttavia, evidente che ciò non abbia coinciso con un maggiore coinvolgimento e partecipazione attiva degli stessi soggetti ai processi in atto a livello europeo.

Per quanto riguarda i settori che appaiono più strategici in chiave europea, è senza dubbio il triangolo occupazione – economia – affari sociali a campeggiare rispetto alle altre politiche settoriali. Ad esse vanno ad aggiungersi le politiche legate a questioni ambientali e della salute, nonché la tutela dei diritti di cittadinanza.

Rispetto all'agenda politica per il semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'UE, emerge con larghissima evidenza la richiesta di un impegno deciso nelle politiche europee occupazionali, seguite a distanza da ricerca/innovazione e cittadinanza europea.

Per quanto riguarda la percezione dei ruoli e dei risultati ottenuti dai vari attori della *governance* multilivello europea, riteniamo che si debba far notare quanto in questo particolare momento sia considerata importante l'azione della Banca Centrale Europea e che l'influenza del Consiglio (compreso il Consiglio europeo) appaia prevalente rispetto a quella della Commissione, la quale comunque rimane l'interlocutore più strategico per le attività concrete dei soggetti interpellati. Il ruolo del Parlamento europeo viene percepito in crescita ma non ancora ad un livello tale da apparire determinante.

---

7. Si segnala un'iniziativa simile lanciata nel 2011 e ripetuta annualmente a cura del Movimento Europeo tedesco. Per maggiori informazioni, si veda: <http://www.euractiv.de/fileadmin/images/EU-Trends2013>.

A livello nazionale, è il governo a prevalere in modo evidente tra le istituzioni maggiormente significative coinvolte nel processo decisionale europeo. Da sottolineare poi l'influenza crescente riconosciuta alla Presidenza della Repubblica rispetto alla definizione dei contenuti delle politiche comunitarie. Tra i soggetti non istituzionali, le imprese e le associazioni di categoria sono gli attori considerati attualmente più determinanti nel *decision-making process* europeo.

Si segnala, inoltre, che ad una domanda (non riportata tra i grafici) in cui si chiedeva un parere sull'attivazione di procedure regolari di consultazione tra Governo e gruppi di interesse sulle proposte legislative dell'Unione europea, si è raggiunto un limpido 100% di risposte affermative.

Tra i *media*, infine, più utilizzati per informarsi e per partecipare al dibattito sulle politiche europee, appare evidente la prevalenza di *internet* rispetto agli altri strumenti di comunicazione, tra i quali permangono, tuttavia, strumenti di tipo più tradizionale quali la carta stampata ed i canali informali di contatto. In generale si può desumere, anche da questo sondaggio, che la politica europea rimane ancora prevalentemente oggetto di una comunicazione specializzata, sia che provenga da fonti istituzionali, sia che provenga da fonti indipendenti.

## Agenda del Semestre di Presidenza. Aspettative e Orientamenti degli Stakeholders

Alessandra Briganti

Come premesso nella precedente sezione, sono stati successivamente somministrati dei questionari *tematici* a seconda delle politiche in oggetto (politiche dell'occupazione e affari sociali; affari economici e monetari; concorrenza, mercato interno, ricerca e politica industriale; energia; telecomunicazioni; trasporti; ambiente ed azione per il clima; agricoltura e affari marittimi; salute e consumatori; istruzione, cultura, sport e gioventù; giustizia e affari interni. Resta esclusa dalla trattazione la politica estera di sicurezza e difesa).

I questionari *tematici* sono stati ideati principalmente al fine di individuare nello specifico quali tra i *dossier* che giungeranno sul tavolo della Presidenza Italiana vengono considerati strategici per i soggetti intervistati e di permettere loro di esporre proposte assenti nel dibattito politico europeo ed eventuali modifiche e profili di criticità delle proposte legislative e non in discussione.

Si ritiene doveroso, inoltre, sottolineare che il processo di raccolta dei dati è ancora *in fieri* e che quelle che seguiranno costituiscono delle prime indicazioni di massima emerse da un numero cospicuo, ma non totale dei questionari distribuiti.

Si ringrazia, infine, il personale della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione europea per il prezioso contributo fornito alla definizione dei contenuti del questionario.

### **Politiche dell'Occupazione e Affari Sociali. Investimenti sociali e Dimensione Sociale dell'UEM.**

Come rilevato nella precedente sezione, le politiche occupazionali e sociali costituiscono il settore in cui si concentrano maggiormente le aspettative degli *stakeholders* intervistati. Nonostante l'eterogeneità del campione, la necessità di intervenire con forza in direzione di un rilancio dell'occupazione è pressoché univoca e trasversale. Si ritiene, infatti, che i sistemi di protezione sociale, le politiche del lavoro e della crescita in generale rappresentino i veri punti deboli dell'Unione europea. In altri termini, si denuncia la scarsa rilevanza che questi temi rivestono nel dibattito delle istituzioni di Bruxelles e la mancanza di una vera e propria strategia condivisa a livello europeo che ponga un argine alla crisi sociale che sta attraversando gli Stati dell'Ue e soprattutto quelli più vulnerabili quali Italia, Grecia, Spagna e Portogallo.

Le politiche di austerità, pur considerate necessarie per salvaguardare la soste-

nibilità delle finanze pubbliche, non sono state, tuttavia, correttamente contro-bilanciate dall'attuazione di politiche sociali altrettanto rigorose, provocando dei costi sociali elevati che difficilmente potranno trovare una soluzione se non attraverso politiche pubbliche di sostegno all'occupazione, soprattutto in riferimento a quella giovanile.

Si ravvisa anche l'urgenza di far fronte alle sfide poste al Vecchio Continente dai cosiddetti Stati emergenti e più in generale dall'economia globalizzata. Tra gli ambiti di intervento che ricorre più frequentemente, infatti, si ritrova la dimensione internazionale connessa all'occupazione e alle politiche sociali. A tal fine, si chiede di intervenire a modernizzare il mercato del lavoro riservando una maggiore attenzione a tutte le cd. "nuove economie" (non solo *green economy*, ma anche economia sociale e solidale, economia creativa, della conoscenza, ecc.), lanciando un piano industriale europeo e destinando maggiori investimenti in ricerca e innovazione come volano per la crescita economica.

In dettaglio, gli intervistati auspicano un intervento incisivo della Presidenza Italiana in relazione a due *dossier*: a) gli investimenti sociali per la crescita e la coesione, compresa l'attuazione dei programmi del FSE 2014-2020, e b) il rafforzamento della dimensione sociale dell'Unione Economica e Monetaria.

Facendo una previsione, gli *stakeholders* hanno dichiarato che le questioni su cui si concentrerà l'azione della Presidenza Italiana riguarderanno soprattutto la strategia europea per la crescita e le iniziative per la creazione di posti di lavoro.

### **Affari Economici e Monetari. Riforma della *governance*, unione bancaria e politica fiscale integrata.**

Data la particolare congiuntura economica ed il protrarsi della crisi economica che sta attraversando il continente ed in particolare il nostro paese, le questioni economiche e monetarie rivestono un ruolo di primo piano e c'è da aspettarsi che la Presidenza Italiana se ne occupi ad ampio raggio e che concentri il proprio intervento su quei *dossier* ritenuti fondamentali per dare nuovo slancio all'economia europea nel suo complesso e italiana in particolare. Dai questionari somministrati, emerge una sostanziale omogeneità di vedute nell'individuazione degli ambiti in cui più incisiva dovrebbe essere l'azione della Presidenza. In primo luogo, si chiede di intervenire a riformare l'assetto istituzionale dell'Unione Economica e Monetaria, rafforzando il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e definendo più efficaci meccanismi di legittimazione democratica e di sindacabilità. Inoltre, si ritiene indispensabile riformare il patto di stabilità e crescita. Le ricette sono molte e vanno dalla

creazione di una capacità fiscale a livello europeo a misure che attenuino il rigore fiscale attraverso ad esempio l'adozione della *golden rule* per investimenti infrastrutturali, l'emissione di *eurobond*, etc. Infine, una parte consistente degli intervistati indica nell'unione bancaria un obiettivo prioritario del semestre di Presidenza per le ricadute benefiche che essa potrebbe avere per ricostruire un sistema monetario unico, oggi frammentato in tanti segmenti nazionali non comunicanti, e per andare verso una maggiore integrazione colmando alcune delle originarie lacune dell'eurozona.

Nel dettaglio, si individuano le seguenti proposte ritenute strategiche dalla maggior parte dei soggetti intervistati: *a)* Riforma della *governance* economica europea. In particolare, occorre portare a termine quanto già delineato dal Rapporto Van Rompuy individuando degli orizzonti temporali precisi soprattutto in merito alla questione della capacità fiscale integrata dell'Eurozona; *b)* Ricerca e Innovazione come nuove fonti di crescita. Ancora una volta si pone l'accento sull'opportunità di avviare una politica economica che prenda le mosse dal settore di ricerca e innovazione soprattutto per l'utilizzo di fonti alternative e di eccellenze del territorio e delle risorse umane; *c)* *Follow up* del Libro Verde sul finanziamento a lungo termine dell'economia europea. Occorre, in altri termini, ribaltare l'impostazione culturale di riferimento che mira a sostenere programmi di investimento economico e breve termine e che difficilmente coniuga il processo di sviluppo con investimenti a media e lunga durata soprattutto in termini prospettici di sviluppo sostenibile e integrato nonché socialmente compatibile con i processi di *empowerment* della comunità; *d)* Quadro normativo per la gestione delle crisi e risoluzioni di istituzioni finanziarie diverse dalle banche; *e)* Direttiva sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario per il riciclaggio del denaro e per il finanziamento del terrorismo; *f)* Sistema Unico di Vigilanza (fase attuativa); *g)* Ricapitalizzazione diretta delle banche in difficoltà; *h)* Creazione di uno strumento di convergenza e competitività; *i)* Revisione della direttiva madri-figlie; *l)* Pacchetto legislativo sui servizi di pagamento.

Si chiede, infine, che la Presidenza Italiana si faccia promotrice di un'iniziativa tesa alla realizzazione di politiche concertate a livello europeo di sviluppo socioeconomico integrato e sostenibile.

Gli *stakeholders*, infine, prevedono che l'azione della Presidenza si concentrerà per di più sulla riforma del patto di stabilità e crescita, sull'unione bancaria e sulla regolamentazione dei mercati finanziari.

### **Concorrenza, Mercato Interno, Ricerca e Politica Industriale.**

Al pari delle politiche economiche e sociali, assumono una posizione di rilievo molti *dossier* che riguardano la ricerca, la politica industriale, la concorrenza ed il mercato unico, in quanto vengono ritenute di importanza strategica per il rafforzamento della competitività, per la ripresa economica e per il sostegno a numerosi settori industriali in sofferenza (industria manifatturiera, automobilistica, farmaceutica, etc).

La maggior parte degli intervistati pone l'accento sulla necessità di concentrare l'azione della Presidenza Italiana su tutte quelle proposte legislative e non che siano in grado di dare nuovo vigore alla ricerca e all'innovazione, alla politica industriale ed in particolare alle piccole e medie imprese, particolarmente colpite dalla crisi economica degli ultimi anni, e al settore turistico. Gli *stakeholders* indicano, altresì, come ambiti di intervento quelli che concernono in particolare i diritti dei consumatori, l'ammodernamento della pubblica amministrazione ed il completamento del mercato unico.

In dettaglio, gli intervistati auspicano un intervento incisivo della Presidenza Italiana in relazione ai seguenti *dossier*: a) Ricerca e Innovazione come nuove fonti di crescita. In linea con le indicazioni della Strategia EU2020, le politiche di ricerca e innovazione, data la loro trasversalità, sono state individuate come traino per la crescita competitiva e occupazionale dell'Europa. Si ritengono del tutto insoddisfacenti gli investimenti destinati dagli Stati membri a sostegno della ricerca, considerato che attualmente meno dell'1% del PIL viene ad essere utilizzato nelle strategie politiche dei governi che si sono susseguiti negli ultimi venti anni. Un altro ostacolo allo sviluppo della ricerca è costituito dagli ostacoli burocratici che andrebbero pertanto rimossi; b) Completamento dello Spazio europeo della Ricerca entro il 2014. Alla luce delle Conclusioni del Consiglio Europeo di ottobre 2014 che invitano la Commissione e gli Stati membri a proseguire i loro sforzi nel settore dell'innovazione e ricerca "ai fini della piena realizzazione dello spazio europeo della ricerca entro il 2014, è importante accelerare le riforme strutturali dei sistemi nazionali e rafforzare il controllo dei progressi compiuti sulla base di dati affidabili forniti dagli Stati membri" e "in particolare, migliorare la mobilità e le prospettive di carriera dei ricercatori, attraverso soluzioni pensionistiche adeguate, accesso transnazionale alle infrastrutture di ricerca e libero accesso ai risultati di ricerche finanziate con fondi pubblici, e il trasferimento di conoscenze nel quadro delle strategie di innovazione a livello nazionale e europeo"; c) Revisione della direttiva sui diritti degli azionisti. La proposta che dovrebbe essere presentata a febbraio, rientra insieme alla *Non-financial reporting directive*, fra le iniziative del Libro

verde sul finanziamento a lungo termine dell'economia europea. La revisione della direttiva, mirando a promuovere una maggior partecipazione degli azionisti alla vita dell'impresa al fine di favorire un'ottica di investimento di lungo periodo, risulta fondamentale per indurre i *manager* ad adottare politiche aziendali fondate sulla creazione di valore duratura e non sui picchi temporanei; *d*) Impresa comune per l'iniziativa in materia di medicinali innovativi. L'Italia dovrebbe spendere più risorse e fondi nel campo della ricerca e sperimentazione di medicinali innovativi promuovendo misure atte a tutelare sia la ricerca sia il mondo delle imprese che investono in questo campo; *e*) Piano d'azione per una siderurgia europea competitiva e sostenibile; *f*) Piano d'azione Imprenditorialità 2020: Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa; *g*) Programma per la competitività delle imprese e delle piccole e medie imprese (2014-2020) (fase attuativa); *h*) Regolamento marchio comunitario. Si tratta in questo caso di aggiornare il vigente quadro normativo, migliorando le procedure di tutela dei marchi a fini di anticontraffazione; *i*) Impresa comune "CleanSky 2". Proposta ritenuta strategica per la partecipazione attiva dell'Italia allo sviluppo ecologicamente sostenibile del sistema del trasporto aereo; *l*) Modernizzazione degli aiuti di stato in settori chiave e revisione del regolamento generale del blocco delle esenzioni. Benché la modernizzazione degli aiuti di Stato stia procedendo a tappe forzate non è escluso che alcuni importanti *dossier* non possano essere adottati definitivamente entro il 1° semestre 2014. In particolare gli aiuti per la tutela ambientale e l'energia nonché quelli a ricerca, sviluppo ed innovazione necessitano di un confronto approfondito con gli Stati membri. L'intersezione di queste linee guida con le regole previste dalla proposta di nuovo regolamento generale di esenzione per categoria richiede anch'essa molta attenzione, vista la maggiore responsabilità in capo agli Stati membri che ne deriverà. Anche alcune importanti basi giuridiche "orizzontali" quali la Comunicazione sulla nozione di aiuto di stato e il documento sulla metodologia di valutazione *ex-post* di taluni regimi di aiuto, che nel prossimo futuro sarà richiesta agli Stati membri, dovranno essere adottate prossimamente con ricadute non trascurabili per esempio in termini di oneri amministrativi e costi connessi; *m*) Politica industriale dell'UE in materia di spazio - Liberare il potenziale di crescita economica nel settore spaziale.

Facendo una previsione, infine, gli intervistati hanno dichiarato che le questioni su cui si concentrerà l'azione della Presidenza Italiana riguarderanno soprattutto la politica industriale ed in particolare il sostegno alle piccole e medie imprese; il mercato interno, la ricerca e la proprietà intellettuale.

### **Energia. Mercato unico energetico, rinnovabili, efficienza energetica.**

Senza dubbio uno dei settori più rilevanti per il Sistema Italia è quello energetico. Sul nostro paese, infatti, gravano costi molto elevati per importare risorse energetiche da paesi terzi e finanziare il programma a sostegno delle energie rinnovabili. Questa condizione di estrema vulnerabilità energetica si traduce spesso in elevati costi per l'utente finale, cittadini e imprese. Il rilancio dell'economia italiana non può, quindi, non passare da una strategia di lungo termine che affronti l'annosa questione dell'approvvigionamento energetico. Questo problema è molto sentito dagli *stakeholders* consultati che in vista della Presidenza auspicano un'azione forte del nostro paese che miri soprattutto a delineare una politica energetica europea attraverso il completamento del mercato unico energetico, l'investimento in tecnologie energetiche e nelle reti transeuropee dell'energia. Si sottolinea, altresì, la necessità di intervenire per aumentare l'efficienza energetica dei prodotti, degli edifici e dei servizi, nonché per aumentare i finanziamenti destinati alle energie rinnovabili.

Nel dettaglio, gli *stakeholders* hanno indicato come prioritari i seguenti *dossier*: a) Un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030. In particolare, l'Italia dovrebbe privilegiare quei punti che danno certezze alle industrie delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica che vogliono investire in innovazione e nuovi prodotti, riducendo in tal modo la dipendenza dalle importazioni di energia e consentendo all'Europa di giocare un ruolo incisivo nelle trattative per un accordo mondiale sul clima il prossimo anno a Parigi; b) Stato dell'attuazione del mercato interno energetico e piano d'azione per l'attuazione del mercato interno energetico; c) Valutazione e revisione del *target* di energia rinnovabile nel settore dei trasporti europeo; d) Modifica dei *target* di efficienza energetica nazionale. Si auspica la definizione non solo di obiettivi europei di riduzione delle emissioni superiori al 40% e di produzioni da rinnovabili oltre il 27% che dovrebbero però venire articolati in *target* nazionali legalmente vincolanti, ma anche obiettivi legalmente vincolanti per l'efficienza energetica; d) Regolamento sulla sicurezza degli approvvigionamenti di gas.

Mercato interno dell'energia del gas e dell'elettricità, reti transeuropee dell'energia e sicurezza di approvvigionamento saranno - secondo i soggetti intervistati - i settori sui quali si concentrerà la Presidenza Italiana.

### **Telecomunicazioni. Agenda digitale, protezione dei dati, *digital divide***

Le telecomunicazioni rappresentano un settore innovativo e dalle forti potenzialità economiche sul quale la Presidenza Italiana dovrebbe puntare molto. Non solo gli *stakeholders* hanno sottolineato la necessità di far avanzare alcuni

*dossier* in discussione ritenuti strategici per lo sviluppo di questo settore a livello nazionale ed europeo, ma hanno indicato anche delle possibili iniziative di cui l'Italia potrebbe farsi promotrice. Agenda digitale, protezione dei dati, diritti d'autore e diritti connessi nella società dell'informazione, sicurezza delle reti e sistemi informatici: questi sono i settori in cui sarebbe auspicabile un'azione incisiva del nostro paese.

In dettaglio, la maggior parte degli intervistati ha indicato i seguenti *dossier* tra quelli più strategici per l'Italia: a) Direttiva sulla sicurezza delle reti e dell'informazione; b) pacchetto sul mercato unico europeo delle comunicazioni elettroniche (cd. *Connected Continent*); c) Direttiva sull'accessibilità dei siti *web* degli enti pubblici.

Gli intervistati hanno, altresì, suggerito di lanciare un'iniziativa sulla *governance di Internet*. A tal fine, la Presidenza italiana dovrebbe concentrare la sua attenzione su un tema rispetto al quale sono previsti importanti sviluppi. In aprile ICANN ed il governo brasiliano terranno una loro iniziativa per fissare delle regole comuni mondiali per internet. L'Unione europea può giocare un ruolo fondamentale a livello globale, visto che è equidistante tanto dagli Stati Uniti, paese che attualmente controlla internet, tanto dai paesi che ne vorrebbero assumere il controllo (Cina, Russia, ecc.). Si suggerisce, inoltre, che nel programma di Presidenza possano trovare spazio delle iniziative anche informali che abbiano ad oggetto il ripensamento del servizio pubblico radiotelevisivo nell'era digitale. L'Italia, poi, dovrebbe farsi promotrice di iniziative che mirino a ridurre il *digital divide* esistente tra le diverse fasce della popolazione per garantire a tutti di godere dei benefici che derivano dall'uso delle nuove tecnologie. Gli *stakeholders*, inoltre, hanno osservato come tutti i *dossier* in discussione siano rivolti ad aumentare l'efficienza del mercato interno, ma che, tuttavia, nessuno di questi mira ad aumentare le opportunità delle imprese europee di approfittare di questo mercato, con la conseguenza che il mercato europeo, sempre più aperto ed efficiente, sarà facile da penetrare per le imprese dominanti di internet, senza che nessuna di queste sia europea. La normativa comunitaria deve poter sostenere – finanziariamente e giuridicamente – nuove imprese europee che operino nel settore delle telecomunicazioni, con particolare riferimento ad internet.

Occorre, poi, un ripensamento dell'uso del “dividendo digitale” per fini di pubblico interesse. Infine, si segnala la necessità di investire maggiori risorse nella qualificazione del personale chiamato sempre più a misurarsi con l'impiego delle tecnologie in qualsiasi settore della vita economica.

Alla richiesta di indicare i settori sui quali verterà principalmente il programma

di Presidenza Italiana, i soggetti intervistati hanno indicato l'agenda digitale, il tema della sicurezza delle reti informatiche e l'utilizzo delle telecomunicazioni per il commercio elettronico, la sicurezza stradale, i sistemi di pagamento, la ricerca e la sanità pubblica.

### **Trasporti. Da *Sky Plus II* alle reti transeuropee.**

Analogamente al settore energetico e delle telecomunicazioni, le politiche relative ai trasporti e alle infrastrutture di trasporto sono considerate tra le politiche settoriali più rilevanti per la loro capacità di rilanciare l'economia europea e di completare il mercato unico in particolare attraverso uno stanziamento di maggiori risorse economiche per la realizzazione di reti transeuropee che colleghino i mercati dei 28 Stati membri. Secondo gli orientamenti emersi dai questionari, la Presidenza Italiana è chiamata ad intervenire soprattutto nell'ambito del trasporto aereo, ferroviario e marittimo, nonché a favorire la mobilità sostenibile ed i diritti dei passeggeri.

Nel dettaglio, i soggetti intervistati considerano cruciale far avanzare tutti quei *dossier* che mirano a rafforzare il mercato interno, da un lato ed il sistema di tutela del cittadino/utente dei servizi di trasporto, dall'altro. Occorre, inoltre, assicurare un elevato *standard* della legislazione a garanzia della trasparenza e degli utenti finali. A tal fine, si segnalano in particolare i seguenti *dossier*: a) Pacchetto 'Cielo unico europeo II PLUS'; b) Compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e responsabilità del vettore aereo in merito al trasporto aereo di passeggeri e dei loro bagagli; c) Regolamento che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti; d) Quarto pacchetto ferroviario.

Si segnala, inoltre, la necessità di far rientrare nel programma di Presidenza Italiana altri temi importanti quali la previsione della *golden rule* per la realizzazione di infrastrutture strategiche per l'Unione europea e la creazione di un più efficace sistema di incentivi al trasferimento modale.

Gli intervistati, infine, prevedono che i settori sui quali l'Italia punterà maggiormente durante il semestre di Presidenza siano la costruzione di reti transeuropee ed il trasporto marittimo e aereo.

### **Ambiente e Azione per il Clima. Energia e clima, green economy, biodiversità.**

Dai questionari relativi alle politiche ambientali e climatiche, emerge una certa omogeneità negli orientamenti degli *stakeholders* che vedono nella Presiden-

za Italiana un'occasione per rilanciare le questioni connesse in particolare alla lotta contro il cambiamento climatico, allo sviluppo sostenibile, alla protezione della natura e della biodiversità ed alla sostenibilità del sistema alimentare.

In dettaglio, gli intervistati auspicano un intervento incisivo della Presidenza Italiana in relazione ai seguenti *dossier*: *a*) Un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030, che stabilisca tra l'altro obiettivi vincolanti anche in materia di efficienza energetica; *b*) Convenzione sul clima (Conferenza delle parti – UNFCCC, dicembre 2014) e Convenzione sulla biodiversità (Conferenza delle parti – Corea, ottobre 2014). A questo proposito, gli *stakeholders* lamentano un affievolirsi della posizione dell'Unione europea a livello globale rispetto alla *leadership* indiscussa di qualche anno fa, soprattutto per quanto concerne la lotta ai cambiamenti climatici; *c*) Comunicazione sulla creazione di lavoro nella *green economy*; proposta non ancora adottata dalla Commissione europea ma che convoglia gran parte dell'interesse degli intervistati che auspicano l'introduzione di misure a sostegno di imprese che investono in questo comparto, sottolineando le enormi potenzialità della *green economy* in termini di crescita economica sostenibile; *d*) Strategia europea per i rifiuti di plastica nell'ambiente; *e*) *Follow – up* - Verso un quadro di sviluppo post- 2015.

Si sottolinea altresì l'interesse mostrato dagli intervistati verso i *dossier* riguardanti: *a*) Modifica della direttiva sul sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, in vista dell'attuazione, entro il 2020, di un accordo internazionale che introduce una misura mondiale unica basata sul mercato da applicarsi alle emissioni del trasporto aereo internazionale e *b*) Prevenzione e gestione dell'introduzione e della diffusione di specie esotiche invasive. Si rammenta, tuttavia, che queste ultime due proposte legislative verranno a conclusione con molta probabilità durante il semestre di Presidenza Greca.

Non rientra, invece, tra le priorità indicate dagli *stakeholders* la delicata questione dell'estrazione sicura di idrocarburi non convenzionali (ad esempio il gas di scisto) che al contrario sarà oggetto di trattazione da parte della Presidenza Italiana.

Facendo una previsione, gli intervistati hanno dichiarato che le questioni su cui si concentrerà l'azione della Presidenza Italiana riguarderanno soprattutto la protezione civile, la lotta contro il cambiamento climatico; la protezione della natura, della biodiversità e del suolo; la gestione dei rifiuti e l'inquinamento atmosferico; lo sviluppo sostenibile.

## **Agricoltura e Affari Marittimi. Promozione dei prodotti agricoli, Agricoltura biologica e Pacchetto Fitosanitario.**

Agricoltura e pesca sono considerati da sempre settori strategici dell'economia italiana. Per quanto concerne le politiche agricole, si richiede un intervento della Presidenza a vasto raggio che tocchi soprattutto le questioni connesse allo sviluppo rurale (finanziamenti, sostegno diretto, azioni strutturali). A tal fine, si suggeriscono misure che mirino da un lato, a diversificare le attività a sostegno del mondo rurale (agri-asili, agri-ospizi, fattorie didattiche, fattorie sociali, fattorie terapeutiche, ecc.) e dall'altro, a incentivare processi innovativi ed inclusivi di ruralizzazione di giovani e donne inoccupati. Un'altra questione sulla quale la Presidenza dovrebbe concentrarsi è l'utilizzo di energie rinnovabili e/o alternative in ambito rurale (es. olio esausto proveniente dal settore ristorazione come combustibile per il trasporto pubblico: -2/3 emissioni CO<sub>2</sub>). Un altro settore strategico è rappresentato dal comparto alimentare (qualità dei prodotti, agricoltura biologica, OGM). In particolare, si vorrebbe che il programma del semestre di Presidenza contenesse un impegno più specifico sul tema della qualità, della sicurezza alimentare e della tracciabilità ed etichettatura sostenibile dei prodotti agricoli ed agroalimentari.

Gli aspetti organizzativi e finanziari vengono in rilievo anche in relazione al settore alieutico, con particolare riferimento alle misure strutturali, ai finanziamenti, al fondo europeo per la pesca ed agli aiuti per la pesca. In particolare, si richiedono misure specifiche a sostegno della pesca artigianale e il rafforzamento di meccanismi di vigilanza sulla corretta implementazione delle misure contemplate nella nuova programmazione comunitaria 2014-2020, in particolare su quelle previste nel Fondo europeo affari marittimi e pesca (FEAMP).

Si segnala, altresì, la rilevanza dell'aspetto ambientale per gli *stakeholders* intervistati, soprattutto in materia di conservazione delle risorse, acquacoltura e gestione delle acque.

Si suggerisce, infine, l'assunzione a livello europeo di un maggiore impegno nel dialogo con gli Stati mediterranei extra-UE per una politica più omogenea nel bacino del Mediterraneo.

In dettaglio, gli intervistati auspicano un intervento incisivo della Presidenza Italiana in relazione ai seguenti *dossier*: a) Revisione del quadro politico e giuridico europeo sulla produzione organica. La riforma dell'agricoltura biologica annunciata per il mese di marzo assumerà un carattere prioritario per l'Italia, dal momento che il nostro paese è il secondo in Europa in termini di produzione organica; b) Modifica del regolamento sulle azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e nei paesi terzi. La proposta

legislativa, presentata nel mese di dicembre, sarà probabilmente uno dei cardini del lavoro italiano, anche alla luce dell'importanza strategica che riveste per i prodotti agricoli italiani; c) Pacchetto fitosanitario (Gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale; Misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante; Testo unico sul materiale riproduttivo vegetale). La Presidenza Italiana dovrà fornire un forte impulso all'avanzamento di tale pacchetto legislativo benché, alla luce della complessità dello stesso, appare difficile prevederne la sua conclusione durante il semestre; d) Nuove linee guida per gli aiuti di stato nel settore agricolo (tale *dossier* tuttavia ha molte chance di essere concluso già sotto Presidenza Greca). Pur non rientrando nelle priorità indicate dagli *stakeholders* perché dedicata alle regioni ultraperiferiche, la proposta relativa alla revisione della disciplina nel settore agricolo in tali regioni potrebbe costituire un punto programmatico della Presidenza Italiana sotto pressione della Commissione europea che tiene molto al *dossier*.

Facendo una previsione, gli intervistati hanno dichiarato che le questioni su cui si concentrerà l'azione della Presidenza Italiana riguarderanno soprattutto lo sviluppo rurale, il comparto alimentare, compresa l'agricoltura biologica e gli OGM, nonché la gestione e preservazione delle risorse agricole e forestali e l'inquinamento di origine agricola.

### **Salute e Consumatori. Sicurezza dei prodotti, e-government, sanità elettronica.**

Per quanto concerne la politica sanitaria e di tutela dei consumatori, gli *stakeholders* hanno individuato una pluralità di ambiti di intervento che dovrebbero rientrare tra le priorità del semestre di Presidenza Italiana: salute, rappresentanza e informazione dei consumatori (reti d'informazione, pubblicità e prassi ingannevoli); qualità dei beni e dei servizi; servizi finanziari; etichettatura e imballaggio dei prodotti. Si auspica, altresì, che rientrino a far parte del programma di Presidenza in questo settore temi che per il momento sembrano esserne esclusi: la regolamentazione sui nuovi alimenti, sui farmaci nel settore veterinario; la disciplina del settore zootecnico; la rimozione degli ostacoli alla concorrenza nella distribuzione farmaceutica; le politiche di sviluppo integrato e sostenibile del territorio (identità, salute e innovazione).

In dettaglio, risultano prioritari i seguenti *dossier*: a) Rafforzamento della tutela dei consumatori a livello transfrontaliero. Tale proposta è considerata strategica sotto molteplici punti di vista. Essa obbliga le aziende a migliorare la qualità dei propri prodotti e a fare un miglior uso delle nuove tecnologie in campo sa-

nitario. Tale disciplina permetterà, altresì, al consumatore europeo di ottenere un maggior rispetto degli *standard* sanitari sui prodotti importati; *b*) Pacchetto sulla sicurezza dei prodotti nell'Unione europea. Si tratta di un ulteriore sforzo regolatorio volto a migliorare e razionalizzare la normativa comunitaria relativa all'intero settore agroalimentare e coinciderebbe con la seconda Conferenza mondiale sulla nutrizione, organizzata da FAO e OMS a Roma nel novembre 2014, in cui si promuoverà anche Expo 2015, il cui tema conduttore ('Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita') rientra nella politica della sicurezza degli alimenti. Inoltre, tale *dossier* consentirà di contrastare più efficacemente le frodi generalmente perpetrate ai danni dei consumatori e peculiarmente per quanto riguarda gli interessi italiani rispetto alla contraffazione ed alla sicurezza dei prodotti alimentari. La proposta appare, infine, interessante se considerata unitamente a un piano di azione e di monitoraggio a livello sanitario per poter direzionare le ipotesi di soluzione a breve, medio e lungo termine, soprattutto nell'ottica della riduzione del rischio e della prevenzione primaria; *c*) Fatturazione elettronica negli appalti pubblici. La proposta rappresenta una delle priorità dell'Agenda digitale europea e un passo importante verso la realizzazione dell'*e-government*. Si ritiene che essa possa offrire indubbi vantaggi economici e ambientali e che elevi il livello di controllo e la qualità dei servizi pubblici; *d*) Piano d'azione "Sanità elettronica" 2012-2020. Il piano d'azione mira a consentire una maggiore interoperabilità nei servizi di sanità elettronica per contenere le forti pressioni di bilancio dei sistemi sanitari nazionali ed affrontare sfide come l'invecchiamento demografico, le maggiori aspettative dei cittadini e la mobilità dei pazienti e degli operatori sanitari. La Presidenza Italiana potrebbe assumere iniziative per garantire una migliore salute e un'assistenza sanitaria più valida e più sicura ai cittadini europei e sistemi sanitari e di assistenza più efficienti e sostenibili mediante un ricorso più esteso alla sanità elettronica; *e*) Pacchetto sul miglioramento della sicurezza dei dispositivi medici. Riguardo a tale *dossier*, che probabilmente potrebbe passare alla Presidenza Italiana qualora non finalizzato dalla Presidenza Greca, si insiste sulla necessità di rafforzare il quadro regolatorio degli Organismi Notificati e di adottare una Banca Dati dell'Unione europea sui dispositivi medici; *f*) Regolamento sul marchio comunitario. Potendo fare una previsione, gli *stakeholders* ritengono che i programmi d'azione e strategia in materia di servizi generali d'interesse; i servizi finanziari; la sicurezza dei prodotti e dei servizi ed il commercio elettronico costituiranno gli ambiti in cui a loro avviso si concentrerà l'azione della Presidenza Italiana.

## **Istruzione, Cultura, Sport, Gioventù.**

Il campione al quale sono stati somministrati i questionari presenta un numero elevato di attori che operano in questi settori, anche per la stessa vocazione del Consiglio Italiano del Movimento Europeo ad interloquire con operatori culturali e rappresentanti del mondo dell'istruzione e delle politiche giovanili. Non sorprenderà, quindi, la vasta gamma di iniziative e ambiti di intervento suggeriti dagli *stakeholders* che hanno aderito a questa iniziativa. Sul piano formativo, si auspica un intervento della Presidenza in relazione alla formazione lungo tutto l'arco della vita (istruzione scolare, *eLearning*, istruzione superiore, apprendimento delle lingue, mobilità, istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita); nonché alla formazione professionale (*Europass*, programmi, agenzie, riconoscimento delle qualifiche). Tra le politiche giovanili, è la cittadinanza attiva dei giovani l'obiettivo indicato come prioritario dalla maggior parte degli intervistati. Per quanto riguarda le politiche audiovisive, si sottolinea la necessità dell'intervento del legislatore europeo a tutela dei minori in rete e nel sistema radiotelevisivo. Un altro settore di interesse è quello relativo alle tecniche digitali e *media* interattivi (agenda digitale europea; digitalizzazione del patrimonio culturale; cinema europeo; alfabetizzazione mediatica; mercato unico dei contenuti creativi). Quanto allo sport, occorrerebbe promuovere iniziative di sensibilizzazione all'educazione alimentare e sportiva.

Tra i *dossier* sui quali si dovrebbe focalizzare l'azione del semestre di Presidenza Italiana del Consiglio dell'UE rientrerebbero: *a)* Azioni di sostegno alla mobilità di studenti e docenti, al miglioramento della qualità dell'istruzione e della formazione scientifica e intensificazione della lotta contro la dispersione scolastica. L'istruzione e la formazione scientifica, infatti, si rivelano fondamentali per vivere dignitosamente all'interno della società conoscitiva; inoltre, una revisione dei programmi scolastici sarebbe auspicabile per ottenere una cultura più attuale e competitiva; *b)* Cittadinanza attiva dei giovani. Altrettanto importante si rivela la sensibilizzazione dei giovani alla cittadinanza attiva, affinché si sviluppino in modo critico e attivo il loro senso di appartenenza alla comunità; *c)* Attuazione del programma Europa Creativa, che completa in maniera trasversale gli obiettivi formativi di cui sopra; *d)* Creazione di un sistema di sorveglianza integrato a livello europeo per la tutela dei minori in rete e nel sistema radiotelevisivo che consenta un maggiore e più efficace controllo dei minori in rete sia per limitare episodi di *cyberbullismo* sia per contrastare la pedofilia *online*; *e)* Memoria storica nell'istruzione e nella cultura all'interno dell'Unione europea. Si ritiene utile, infatti, far maturare la consapevolezza dei cittadini europei di appartenere alla 'Casa Comune Europea'; *f)* Pluralismo dei *media*.

Più generalmente, gli operatori culturali lamentano una mancanza di attenzione nei confronti di questo settore che è tradizionalmente più esposto ai tagli nelle operazioni di razionalizzazione della spesa pubblica e tende spesso ad essere messo in secondo piano, come se avesse un'importanza secondaria rispetto agli altri settori. Occorrerebbe una forte e duratura opera di sensibilizzazione all'importanza della cultura e della creatività per vivere in una società migliore.

I soggetti intervistati prevedono che tra le priorità della Presidenza in questi settori rientrino la tutela dei minori in rete e nel sistema radiotelevisivo; la formazione professionale, la regolamentazione europea nel settore dell'audiovisivo, nonché l'agenda digitale europea, l'alfabetizzazione mediatica, la digitalizzazione del patrimonio culturale e la produzione cinematografica europea.

### **Giustizia e Affari Interni. Le numerose sfide della Presidenza Italiana.**

Uno dei settori senza dubbio più complessi è quello riguardante i settori di competenza del Consiglio Giustizia e Affari Interni. La Presidenza Italiana si troverà a gestire delicati e strategici *dossier* che spaziano dall'immigrazione alla protezione dei dati alla cooperazione giudiziaria in materia penale e civile. Se si eccettua una trasversale necessità di codificazione dei testi legislativi, risulta difficile delineare delle vere e proprie linee di tendenze in relazione agli obiettivi prioritari del Semestre di Presidenza tenuto conto dell'eterogenità delle tematiche in questione, oltretutto del campione consultato. Si procederà, quindi, ad analizzare le aspettative e gli orientamenti espressi dagli *stakeholders* a seconda dei principali settori in cui si articola il Consiglio Giustizia e Affari Interni.

Uno degli ambiti maggiormente all'attenzione degli *stakeholders* è quello relativo ai temi della libera circolazione delle persone, dell'asilo e dell'immigrazione, in particolare in relazione ai seguenti *dossier*: a) Direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, scambio di alunni, tirocinio retribuito e non retribuito, volontariato e collocamento alla pari; b) Direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intrasocietari; c) Direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro stagionale; d) Norme minime per le procedure nazionali ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale; e) Norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Si suggerisce, altresì, di inserire nel programma della Presidenza Italiana un'iniziativa che miri a realizzare una più equa ripartizione degli oneri nelle questioni di immigrazione e asilo in ottemperanza all'art. 80 TFUE.

In merito alle questioni connesse alla gestione delle frontiere, dei visti e dell'ap-

plicazione di Schengen, si ritiene che la Presidenza debba concentrarsi sui seguenti *dossier*: *a)* Protezione delle frontiere mediterranee. La questione della protezione delle frontiere mediterranee è considerata di vitale importanza non solo per l'Italia, ma per l'Europa stessa; *b)* Revisione della politica dell'Unione in materia di visti per agevolare i viaggiatori in regola; *c)* Linee guida da adottare durante le operazioni di controllo delle frontiere marittime coordinate da *Frontex*. In particolare, si sottolinea la necessità di improntare l'azione di *Frontex* all'obiettivo prioritario del salvataggio delle vite umane e del principio del non respingimento; *d)* Regolamento del meccanismo di valutazione sull'applicazione dell'*acquis* di Schengen e revisione del codice frontiere Schengen e della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen.

Per quanto riguarda l'ambito della protezione dei dati e la *cybersicurezza*, sono soprattutto due i *dossier* indicati come prioritari dagli soggetti intervistati. Il primo riguarda *a)* il pacchetto di riforma della protezione dati, comprensivo di una proposta di Regolamento (sostitutivo della Direttiva 95/46/CE), che andrà a disciplinare i trattamenti nell'ambito dell'ex primo pilastro dell'Unione e di una proposta di Direttiva (sostitutiva della Decisione 2008/977/GAI, ossia la Decisione quadro sulla protezione dati nell'ex terzo pilastro), relativa ai trattamenti per finalità di giustizia e di polizia. Il pacchetto di riforma è considerato strategico per le possibili implicazioni che gli stessi possono avere in relazione ai diritti fondamentali delle persone, in particolare il diritto alla protezione dei dati personali; *b)* Attuazione della strategia europea per la *cybersicurezza*.

Nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale, la Presidenza è chiamata a far avanzare *dossier* molto importanti che riguardano: *a)* Istituzione del procuratore europeo antifrode a tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea; *b)* Riforma dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (*Eurojust*); *c)* Lotta al riciclaggio di denaro.

Per quanto concerne la cooperazione giudiziaria in materia civile, gli *stakeholders* ritengono che debba essere data priorità alle seguenti proposte: *a)* Trasmissione di atti in materia civile o commerciale; *b)* Regolamento relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate; *c)* Regolamento sulle procedure di insolvenza.

Nell'ambito della cooperazione di polizia e dogana, si segnalano invece le seguenti proposte: *a)* Regolamento istitutivo dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione e la formazione delle autorità di contrasto (*Europol*); *b)* Direttiva sull'uso dei dati del codice di prenotazione a fine di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi.

## La cittadinanza europea. Le proposte della società civile italiana

Stefano Milia

Tra le attività portate avanti durante il 2013: dal Consiglio Italiano del Movimento Europeo risulta la promozione e il coordinamento, insieme ad ALDA e Forum del Terzo Settore, dell'articolazione nazionale della grande iniziativa della società civile europea denominata *Alleanza per l'Anno europeo dei cittadini* (EYCA).

L'Alleanza Italiana per l'Anno Europeo dei cittadini<sup>8</sup>, ha visto gradualmente l'adesione di molte delle maggiori associazioni e reti di organizzazioni della società civile italiana.

Durante tutto il 2013, tali associazioni hanno lavorato insieme all'elaborazione di una serie di raccomandazioni che sono state già sottoposte alla Commissione europea, al Parlamento europeo e al Governo italiano, anche in vista della presidenza semestrale italiana del Consiglio dell'Unione

L'Alleanza in questi mesi ha potuto avviare azioni di sostegno al dialogo civile, proponendosi come interlocutore privilegiato per la concertazione nell'ambito del processo decisionale europeo, riguardo i temi legati alla cittadinanza, e al contempo ha portato avanti tutta una serie di iniziative a livello locale e nazionale, miranti alla sensibilizzazione dei cittadini circa i diritti connessi alla cittadinanza europea e gli strumenti di democrazia diretta che il Trattato di Lisbona introduce, al fine di assicurare la loro partecipazione nel processo decisionale comunitario.

Le formulazioni elaborate dall'Alleanza Italiana, che hanno anche significativamente concorso alla finalizzazione delle proposte formulate dall'Alleanza Europea, richiedono la messa in opera di tutta una serie di misure di diversa natura e multi-settoriali, allo scopo di assicurare l'effettiva fruizione della cittadinanza europea, nella sua forma più autentica e democratica, da parte di tutti gli individui residenti in Italia e in Europa.

Basato sull'attività di 7 gruppi di lavoro interni all'Alleanza stessa, è stato approvato verso la fine del 2013 un documento<sup>9</sup> contenente 36 proposte rivolte

---

8. Per avere maggiori informazioni sull'attività dell'Alleanza italiana si veda: [www.ey2013-italia.eu/](http://www.ey2013-italia.eu/)

9. Il testo integrale del "Documento finale di proposta ed azione" è contenuto tra gli allegati alla relazione

a diversi livelli istituzionali nazionali ed europei, identificando la tempistica auspicata per la loro concreta realizzazione.

Analizzando brevemente alcuni obiettivi e proposte contenute in questo articolato testo si può evidenziare, in particolare, come:

Si chiedi di rimuovere tutti quegli ostacoli di natura economica e sociale che impediscono ancora una piena realizzazione dell'individuo all'interno della società italiana ed europea. Corrisponde a tale intento, ad esempio, la richiesta dell'attivazione di misure fiscali, micro-finanziarie e della creazione di un Fondo di Garanzia, di sostegno al reddito privato e al reddito d'impresa, allo scopo di assicurare così ai cittadini, in particolare i più giovani, il raggiungimento dell'emancipazione economica, indispensabile pre-condizione al godimento dei diritti sociali.

Si affermi che, conformemente all'articolo 3 della Costituzione Italiana che prescrive l'uguaglianza tra tutti i cittadini, vada eliminata ogni forma di discriminazione che tuttora persiste in ambito occupazionale, salariale ed educativo, con particolare attenzione all'uguaglianza di genere, alla disabilità, alle politiche migratorie e all'elaborazione del concetto di cittadinanza legata al territorio (*ius soli* piuttosto che *ius sanguinis*). Si sottolinei anche, come solamente attraverso questo tipo di impostazione, si potrà validamente permettere la piena partecipazione dei cittadini alla società e il corretto recepimento di normative e convenzioni di diritto europeo ed internazionale.

Si esiga il pieno riconoscimento del ruolo giocato dal mondo dell'associazionismo, con particolare attenzione alle organizzazioni di volontariato e culturali, nel contributo all'elaborazione di una comune coscienza circa il godimento della cittadinanza europea, nonché un'adeguata valorizzazione di questi soggetti comprensiva anche di piani di sostegno e di misure atte ad attribuire un giusto valore, economico, all'apporto volontario. L'elaborazione di una normativa europea che renda possibile l'affermazione anche di statuti europei che regolino le attività promosse dai soggetti operanti nel terzo settore, viene indicata come una di queste misure da sostenere.

Si inviti a promuovere pratiche regolate di concertazione tra società civile, enti locali ed istituzioni per quelle materie e decisioni, che hanno ricadute dirette sulla popolazione locale. Riconoscendo in tale ambito i diritti politici di eletto-

rato attivo e passivo a tutti i cittadini residenti, in occasione delle consultazioni elettorali amministrative locali e regionali.

Si proponga poi l'avvio di misure educative, che mirano a sviluppare e a rafforzare tra le nuove generazioni un comune senso di appartenenza europea.

Si chieda di assicurare l'azione pro-attiva dei cittadini stessi e delle organizzazioni che li rappresentano nella definizione delle politiche europee, in linea con le disposizioni in materia di strumenti diretti di partecipazione attiva, previsti dal Trattato di Lisbona (art.11 TUE). In questa cornice, si vuole intendere il concetto di cittadinanza a diversi livelli, al fine di portare avanti forme di cittadinanza democratica e partecipativa multilivello, le quali coinvolgano diversi attori e individui della società. In particolare, si chiede di aprire efficacemente a tutti i portatori di interessi, la partecipazione ai processi decisionali europei.

Si richieda di abbattere la barriera linguistica a livello europeo, permettendo a tutti i soggetti di ogni Stato membro di accedere ai bandi, programmi e iniziative comunitarie su base egualitaria: ciò implica che all'interno dell'Unione a 28 paesi, ogni cittadino deve avere il diritto di procurarsi facilmente i documenti istituzionali, partecipare a bandi di gara e a avanzare delle formulazioni nella propria lingua madre.

Tra le proposte politiche di tipo più generali sulle quali ha concordato l'Alleanza italiana, vi è poi quella di chiedere che il prossimo Parlamento europeo abbia una chiara funzione costituente, al fine di avviare un processo federalista, che subentri all'approccio meramente funzionalista ed intergovernativo dell'integrazione europea prevalso fino a questo momento, arrivando, così alla concreta prospettiva della creazione degli Stati Uniti d'Europa.

L'Alleanza italiana e anche quella europea, hanno deciso di continuare il proprio impegno anche dopo la fine del 2013, volendo porsi come interlocutore privilegiato con le istituzioni europee e nazionali, nel processo decisionale concernente tutte le questioni connesse alla cittadinanza europea e alla sempre maggiore democratizzazione dell'Unione.

## Riformare l'Unione europea. Le proposte dell'Università italiana

*Stefano Milia*

Tra le principali iniziative in corso in Italia per contribuire al dibattito legato all'avvicinarsi delle elezioni europee, nonché alla presidenza semestrale dell'Italia del Consiglio Unione europea, si registra anche una significativa iniziativa di tipo accademico denominata "L'Università per l'Europa. Verso l'Unione politica", che raccoglie docenti e ricercatori di numerose università italiane che hanno dedicato singole iniziative di approfondimento in merito ai "nodi" dell'attuale *impasse* dell'Unione, nonché ai possibili strumenti per porvi rimedio.

Tale gruppo di studiosi sta ultimando un documento di analisi e proposte<sup>10</sup>, destinato principalmente alle autorità di governo italiane e che si concentra sulla necessità di definire una strategia di rilancio delle politiche dell'UE che possa a sua volta essere di aiuto ai paesi membri, contribuendo a portare a termine le riforme strutturali concordate e a trovare le risorse finanziarie necessarie per incentivare la crescita, il progresso tecnologico e l'innovazione.

Contemporaneamente, vi si riafferma anche il valore della cittadinanza europea, coinvolgendo in primo luogo i giovani, gli studenti, gli intellettuali, gli operatori, gli organi di informazione e l'opinione pubblica nel suo insieme, al fine di rilanciare la partecipazione alla dimensione europea, nella consapevolezza che l'Unione europea è in primo luogo il progetto di un più alto grado di civiltà, come annunciato nel Manifesto di Ventotene. È dunque un obiettivo eminentemente politico ispirato ai principi democratici e alla cultura della tutela dei diritti dell'uomo.

Tale obiettivo costituisce il necessario compimento dei processi di pacificazione degli Stati europei. Viene quindi sottolineato come sarebbe un traguardo storico se a cento anni dallo scoppio della prima guerra mondiale i popoli europei procedessero al definitivo riscatto da quella rovinosa esperienza, consolidando la propria unione politica.

L'approccio complessivo condivide la convinzione che l'oggetto prioritario su cui oggi concentrare l'attenzione sia l'Unione economica e monetaria, ovvero l'attuazione di quell'impegno assunto dai trattati europei di cui è stata realizzata la parte monetaria, mentre quella economica resta ancora largamente disattesa. Tale convinzione, lungi dal limitarsi alla valutazione degli aspetti strettamente economici, esige che l'UEM venga realizzata con adeguati strumenti istituzionali di tipo democratico, come previsto dai trattati stessi. L'obiettivo è compiere

un decisivo passo in avanti nella realizzazione di un'unione politica di natura federale. Del resto, i valori fondanti dell'integrazione europea risultano più volte ricordati nei Trattati istitutivi e ripresi più di recente anche dagli obiettivi definiti in Europa 2020.

L'istituzione di un vero governo dell'economia europea è essenziale per porre le basi verso le tappe successive, quali la federalizzazione di tutte le politiche di interesse comune, nonché della politica estera e di sicurezza, settore in cui si registrano forti resistenze da parte degli Stati membri.

Grazie ad un intensificato dialogo fra istituzioni, università, media e opinione pubblica, l'Italia potrebbe essere in grado di esprimere un'intelligente e decisiva mediazione, come già avvenuto in passato in altri momenti decisivi della costruzione europea.

L'analisi portata avanti nel documento si sofferma in particolare sulla necessità di superare le contraddizioni dell'attuale assetto istituzionale quali:

a) l'inadeguata legittimazione ed efficacia di una *governance* europea dotata di insufficienti poteri decisori per attuare le politiche e i compiti previsti dai Trattati;

b) un processo decisionale spesso ostacolato dagli esistenti diritti di veto;

c) le troppo pletoriche e poco efficaci istituzioni dell'UE;

d) l'incapacità dei partiti politici di contribuire all'espressione di una volontà generale europea;

e) la mancanza di un'unica legge elettorale europea per le elezioni del Parlamento europeo.

Tali elementi contribuiscono a tutta una serie di involuzioni rispetto alle pur esistenti affermazioni di principio, e non permettono ai cittadini una reale partecipazione alle scelte politiche europee.

Sul piano economico e finanziario, invece, viene auspicato un rapido segnale di cambiamento attraverso un patto europeo per la crescita, l'occupazione e la

---

10. La tempistica dell'approvazione di tale documento non ha permesso di poterlo inserire tra gli allegati alla presente relazione, esso verrà comunque reso disponibile sul sito: [www.universitaperueuropa.eu](http://www.universitaperueuropa.eu)

stabilità finalizzato a consentire ai paesi dell'Eurozona di agganciare la ripresa con interventi immediati senza però aumentare il loro livello di indebitamento, ma attraverso risorse finanziarie e nuove regole comuni.

Nel medio periodo le riforme suggerite invece riguardano, tra l'altro, le seguenti misure e politiche:

- rafforzamento del mandato della BCE;
- rapida realizzazione dell'Unione bancaria;
- istituzione di un vero governo europeo dell'economia;
- meccanismi di tipo redistributivo di livello europeo;
- strumenti di consolidamento dei conti pubblici in grado di metterli al riparo dalla speculazione finanziaria;
- creazione di un sistema comune di sussidi alla disoccupazione;
- concessione di un reddito minimo europeo per i cittadini al di sotto della soglia di povertà;
- assicurazione e fornitura di beni pubblici comuni e servizi nell'Eurozona.

Il documento, infine si conclude con un'ampia e articolata serie di proposte da sostenere in vista di una prossima Convenzione per la riforma degli attuali Trattati che si auspica possa aprire i propri lavori già all'inizio del 2015.

# III PARTE

## AGENDA DIGITALE. UN CONTINENTE CONNESSO E TRASPARENTE

Raffaele Barberio, *Key4biz*

L'agenda digitale dell'UE registra delle grosse difficoltà in tutta Europa. Difficoltà che sono declinate in modo diverso a seconda dei singoli paesi europei. Esiste però un substrato di problemi che sono comuni a tutti gli Stati membri e riguardano in particolare tre punti chiave: le infrastrutture di rete e la loro realizzazione; i servizi digitali erogati dalle aziende e dalla Pubblica Amministrazione; l'accoglimento e l'utilizzo dei servizi digitali da parte degli utenti finali, che sono i cittadini-utenti e le aziende.

Per quanto riguarda le infrastrutture di rete, il problema sostanziale non è tanto quello di assicurare il 100% di copertura a banda larga entro date prefissate, come sostiene l'UE, quanto quello di assicurare la sostenibilità economica di queste infrastrutture nel tempo. Una sostenibilità che ad oggi non è garantita, perché la realizzazione delle reti è un costo che ricade quasi interamente sulle telecomunicazioni europee che stanno vivendo un periodo di grande difficoltà. E' per questo che oggi il sistema europeo si trova, di fatto, ad un bivio. Sarebbe preferibile raggiungere una copertura all'80% del territorio, con la garanzia della sostenibilità infrastrutturale, piuttosto che ragionare in termini meramente numerici e ragionieristici sulle percentuali di territorio da coprire con la banda larga. Finora il sistema delle telecomunicazioni non è stato in grado di garantire la sostenibilità economica dei nuovi *network* a banda larga, che però sono necessari per realizzare concretamente il processo di digitalizzazione dell'UE. È per questo motivo che l'indicazione del *single market* delle telecomunicazioni va nella direzione giusta. La nascita di un *single market* delle telecomunicazioni spingerà il sistema e incentiverà il settore verso il processo di consolidamento necessario per la nascita di *player* più forti, in grado di sostenere il sistema. E' necessario accompagnare e semplificare il più possibile il processo di consolidamento, rendendo meno complessa la normativa in tema di *merger & acquisition* dell'Ue.

Per quanto riguarda il secondo punto chiave della digitalizzazione, quello dell'erogazione dei servizi, il problema principale che ne rallenta la diffusione a macchia d'olio è la forte resistenza alla loro adozione in diversi paesi. Una resistenza che è più marcata nei paesi dell'area mediterranea. In particolare, l'ostacolo maggiore ai nuovi servizi digitali è la necessità di abbandonare la carta come strumento di comunicazione e di lavoro. La dematerializzazione è necessaria per snellire le procedure che appesantiscono la Pubblica Amministrazione, ma la carta resiste: attenzione, il nemico non è la carta in sé, ma chi

continua ad utilizzarla pur in presenza di strumenti digitali.

Il punto è che i servizi devono al più presto essere digitalizzati, ma il passaggio dall'analogico al digitale implica la reingegnerizzazione di tutti i processi sottesi all'utilizzo della carta. Senza la reingegnerizzazione dei processi, lo *switch-off* della carta e il passaggio al digitale resta un'operazione incompleta, incapace di raggiungere i risultati in termini di efficienza e di risparmi sottesi a questa trasformazione.

Il terzo punto chiave, che riguarda l'accoglimento e l'utilizzo dei servizi digitali da parte degli utenti finali, può essere superato soltanto con un profondo lavoro di alfabetizzazione dei cittadini-utenti e delle aziende. La crescente diffusione di internet, di nuove reti a banda larga fisse e mobili e dei dispositivi mobili per sfruttare le potenzialità del *web*, *smartphone* e *tablet in primis*, rappresentano un volano che va sfruttato al meglio per diffondere una cultura digitale, soprattutto nelle fasce della popolazione che si trovano in *digital divide*.

Infine, c'è un nodo gordiano che deve essere assolutamente sciolto. Il digitale è nemico di coloro che godono della mancanza di trasparenza. E' questo l'ostacolo maggiore alla rivoluzione digitale. La criminalità organizzata è nemica del digitale, che rende tutto più trasparente e più facilmente controllabile e monitorabile. Per questo, la lotta alla criminalità organizzata e al *cybercrime* sono fondamentali per realizzare il disegno di un continente connesso e trasparente.

## PER UNA POLITICA DI DIFESA EUROPEA

Vincenzo Camporini, *Istituto Affari Internazionali*

La panoramica dello stato dell'arte in tema di sicurezza e difesa a livello comunitario non è certo confortante: innanzitutto occorre precisare che parliamo di tematiche rigorosamente mantenute nell'ambito intergovernativo in quanto si tratta di funzioni principe della statualità e, come tali, considerate elementi non cedibili della sovranità nazionale. Dato per scontato che una gestione a 28 non è pensabile, il Trattato di Lisbona prevede l'istituto della Cooperazione Strutturata Permanente, avviata dai paesi che vogliano e siano in grado di avviare progetti di integrazioni più strette nel campo della difesa, ma tale previsione è finora rimasta sulla carta, senza che alcuno degli Stati membri prendesse l'iniziativa per una sua concreta attuazione. Da tempo, in particolare, ma non solo, in ambito regionale sono stati raggiunti accordi su base bilaterale o anche su base più ampia, ma con risultati a prevalente valenza politica e scarso contenuto operativo, al punto che, in qualche caso, i paesi contraenti hanno in seguito deciso ridimensionamenti o addirittura la chiusura di tali iniziative, come è accaduto per Eurofor, struttura di comando a livello divisionale, formata da Francia, Italia, Spagna e Portogallo, sciolta dopo averne constatato l'impossibilità di impiego nei Balcani, vista la divergenza delle politiche tra Spagna e gli altri partecipanti sulla questione del Kosovo, e come è accaduto poche settimane fa con la decisione francese di ridurre il proprio impegno nella brigata Franco-Tedesca, con lo scioglimento del reggimento stanziato in Germania che ne faceva parte.

A complicare il quadro si deve anche considerare la situazione dell'industria del settore, rimasto sostanzialmente immutato negli ultimi anni, senza alcun tentativo di integrazione e consolidamento a parte il velleitario e mal preparato tentativo, subito cancellato, di fusione tra EADS e BAe System, con crescenti difficoltà, causa il restringimento della domanda interna e una competizione sempre più feroce sui mercati esterni, in particolare Medio Oriente, Golfo e Sud Est Asiatico. Tali clienti sono alla ricerca più di tecnologia che di prodotti e stanno progressivamente erodendo il *gap* tecnologico di cui abbiamo finora goduto.

La Commissione sta compiendo un grande sforzo per 'comunitarizzare' anche il mercato della difesa, combattendo le tendenze protezionistiche presenti in ciascun paese dell'Unione, ma la strada da fare è ancora lunga.

Grandi aspettative sono riposte nel vertice del Consiglio Europeo del dicembre 2013, da tempo indicato come focalizzato su PESC/PESD, anche perché dopo un lungo periodo in cui l'agenda europea era dedicata in modo pressoché esclu-

sivo ai temi economici e finanziari, finalmente l'attenzione si spostava anche sugli aspetti che stiamo trattando. Probabilmente le aspettative erano a questo punto troppo ottimistiche perché già si avverte una certa delusione, ma bisogna in ogni caso apprezzare i piccoli passi nella giusta direzione, con un rinnovato impulso all'Agenzia Europea di Difesa, che sta già lavorando a una serie di progetti (trasporto aereo, rifornimento in volo, struttura ospedaliera da campo, addestramento equipaggi elicotteri, etc.) che hanno un certo potenziale, soprattutto nelle funzioni di supporto operativo. Anche per quanto concerne l'industria, la decisione di lanciare un progetto comune nel settore degli UAV può essere uno stimolo potente a riattivare l'integrazione, almeno a livello progettuale e produttivo, tra le principali industrie nazionali del settore.

L'Italia può avere un ruolo particolarmente incisivo per fare progressi significativi, anche in vista del secondo semestre del 2014, in cui avremo la responsabilità della presidenza, affrontando sfide rese ancora più complesse dall'insediamento del nuovo Parlamento, della nuova Commissione e in particolare del nuovo Alto Rappresentante/Vice Presidente della Commissione, responsabile della PESC/PESD.

Al di là di un'iniziativa politica coerentemente e insistentemente volta a far convergere, per qualsiasi *dossier*, le posizioni delle singole capitali, scongiurando evenienze come anche quella recentissima sulla questione dell'arsenale chimico di Assad, per presentare un fronte unitario europeo nelle varie situazioni di crisi, una azione specifica dovrebbe essere svolta per un decisivo rafforzamento dell'Agenzia Europea di Difesa, con un considerevole incremento del suo bilancio: oggi dei poco più di 32 milioni annuali, oltre i due terzi sono impiegati per il pagamento del personale, lasciando ben poco spazio a progetti concreti; finora la più strenua opposizione a un simile sviluppo è venuta dalla Gran Bretagna, che ha più volte minacciato di ritirarsi dall'agenzia. Forse è giunto il momento di 'vedere le carte'. L'Agenzia è certo elemento dell'area intergovernativa, ma i suoi stretti rapporti con la Commissione la rendono un ponte ideale per superare la dicotomia istituzionale dell'Unione e il suo potenziale per l'avvio di progetti comuni deve essere meglio sfruttato.

Una specifica attenzione occorre riservare alla capacità di *intelligence* nella sua più ampia accezione, sia per quanto concerne i mezzi (e il progetto di un nuovo sistema UAV offre grandi opportunità e deve essere sostenuto, con un pieno coinvolgimento delle capacità industriali, incluse quelle italiane), sia per quanto attiene ad un salto di qualità nella collaborazione tra i servizi informativi nazionali. A tale riguardo, si può pensare ad una razionalizzazione degli elementi già presenti nell'attuale struttura istituzionale dell'Unione, con un impegno,

verificabile, da parte dei singoli paesi ad una sistematica messa in comune dei rispettivi patrimoni informativi, oggi gelosamente custoditi e resi disponibili con estrema parsimonia.

Si dovranno affrontare con determinazione anche le questioni relative alla base tecnologica e industriale, da un lato promuovendo un dialogo tra le imprese nazionali, facilitando operazioni di consolidamento e di fusione, che di per sé consentiranno un incremento dell'efficienza economica del sistema, dall'altro agevolando gli sforzi della Commissione per l'abbattimento delle residue barriere interne al mercato dei prodotti per la difesa: i protezionismi, visti anche i progressivi tagli nei bilanci nazionali e il restringimento dei mercati interni al di sotto della soglia di sopravvivenza, sono oggi causa di insostenibili diseconomie e non stimolano il progresso tecnologico.

Si tratta di *dossier* complessi e articolati, che possono essere sviluppati in varie direzioni, che si sostengono mutuamente. Da parte del nostro governo sarà necessaria una gestione unitaria e coerente, con le azioni dei vari dicasteri che convergano in modo sinergico: sarà vitale la capacità di coordinare gli sforzi di ciascuno da parte della Presidenza del Consiglio.

## L'ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA AI BALCANI E ALLA TURCHIA

Luisa Chiodi, *Osservatorio Balcani e Caucaso*

L'allargamento a Est è una politica comunitaria su cui tradizionalmente l'Italia ha mostrato un forte impegno. Con l'opportunità del semestre di Presidenza UE, ma anche negli anni a venire, è auspicabile un impegno italiano nel rilancio del processo di integrazione europea dei Balcani Occidentali.

L'interdipendenza politica, economica, migratoria, del nostro paese con il sud-est Europa è evidente se si considera che: sono oramai 5 - Bulgaria, Croazia, Grecia, Romania, Slovenia - i paesi della regione con cui condividiamo le istituzioni dell'UE; l'*export* italiano verso l'area supera quello verso la Cina ed è pari al doppio di quello verso il Brasile; l'Italia è tra i maggiori *partner* commerciali per i paesi della regione; la principale comunità di immigrati in Italia è costituita dal milione di cittadini UE con passaporto romeno, a cui segue il mezzo milione di albanesi. Molti, infine, potrebbero essere gli esempi di interdipendenza ambientale, culturale e sociale.

La crisi economica globale ha colpito pesantemente la regione che, per la prima volta dopo il crollo dei regimi comunisti e le guerre degli anni '90, tra il 2000 ed il 2008 aveva sperimentato una sensibile crescita economica. Da allora, lo *shock* per il crollo degli investimenti esteri, il ridursi dell'accesso al credito, la contrazione delle rimesse hanno avuto conseguenze pesanti sulla gran parte delle economie della regione, tutte fortemente dipendenti dall'esterno.

Ciononostante, anche nel corso del 2013, anno di grave crisi per l'Unione europea in senso lato, vi sono stati sviluppi importanti per il processo di allargamento: l'accadimento principale è stato evidentemente l'ingresso della Croazia nell'UE il primo luglio così come programmato.

A ciò si aggiungono i progressi ottenuti da altri paesi dei Balcani occidentali: la Commissione ha espresso parere positivo per la concessione dello *status* di candidato all'Albania; il Kosovo ha aperto i negoziati per gli Accordi di Stabilizzazione ed Associazione ovvero accordi propedeutici a quelli per la candidatura; alla Serbia è stata promessa l'apertura dei negoziati per l'inizio dell'anno prossimo; infine la Turchia ha ripreso il dialogo con Bruxelles con l'apertura del capitolo 22 dedicato alla politica regionale.

Il processo, infatti, prosegue lentamente lontano dai riflettori, assistito dalla Commissione Europea e monitorato dal Parlamento europeo. Tuttavia, i Balcani sono alquanto volatili dal punto di vista politico e richiedono un monitoraggio sistematico e costante. Mutano i soggetti e le posizioni politiche come

mostra la Serbia dove alcuni dei protagonisti delle guerre degli anni '90 oggi sono i fautori delle riforme per l'integrazione europea.

Tuttavia, un rischio fondamentale nei prossimi anni è quello della creazione di *enclave* di instabilità politico – economica - istituzionale qualora restassero esclusi dal processo di allargamento UE i paesi più colpiti dalle guerre e dalle difficoltà della transizione: la Bosnia Erzegovina, il Kosovo e l'Albania.

Le grandi celebrazioni previste in tutta Europa per l'anniversario dello scoppio della Grande Guerra potrebbero costituire un'occasione per rilanciare l'intervento politico - diplomatico a favore della Bosnia Erzegovina e facilitarne il processo di riforma, vista l'incapacità di superare lo stallo prodotto dell'etnicizzazione del modello istituzionale di Dayton.

Analogamente, l'Italia dovrebbe spingere per la soluzione del caso macedone bloccato tanto dalla conflittualità interna come dai veti incrociati di Grecia e Bulgaria. Paese candidato dal 2005, la Macedonia non ha ancora aperto i negoziati e ora rischia di scivolare verso l'autoritarismo e di mettere a rischio il risultato più importante ad oggi della politica estera europea, ovvero gli accordi di Ohrid con cui si è posto fine alla guerra del 2001.

Senza dubbio l'impegno per accedere all'integrazione europea è ancora oneroso per paesi caratterizzati da economie fragili e amministrazioni soffocate dalla corruzione. Per questo il sostegno convinto da parte degli Stati membri è cruciale. Nei prossimi anni, l'Italia potrebbe dare un contributo significativo sui capitoli più impegnativi come il 23 e il 24 dell'*acquis communautaire* (giustizia, diritti fondamentali, corruzione, lotta alla criminalità organizzata) anche in considerazione del fatto che il successo nella trasformazione di questi paesi ha dirette ripercussioni sul nostro.

Una delle questioni fondamentali su cui concentrarsi è la tutela della libertà di movimento nell'UE da poco conquistata per i cittadini balcanici (Kosovo escluso) e periodicamente rimessa in discussione come strumento di leva politica nei confronti dei governi della regione. Non bisogna dimenticare che la libertà di spostarsi gioca un ruolo centrale nella costruzione di un solido rapporto sia in termini concreti che simbolici tra le società civili dell'area e l'Unione europea. Un discorso a parte si può fare per la Turchia, in piena espansione economica e politica. Anche in questo caso, la politica italiana è stata tradizionalmente favorevole all'integrazione del paese nell'UE. Uno degli ambiti su cui l'Italia dovrebbe concentrarsi è il sostegno alla società civile locale in grande fermento. Come dimostrato dalle proteste nate attorno alla difesa del parco Gezi ad Istanbul, la società turca è un attore fondamentale per la piena democratizzazione del paese.

L'Italia può lavorare sul considerevole capitale sociale transnazionale che la nostra società ha sviluppato nelle relazioni con i suoi vicini. Andrebbe costruita una politica coerente di incentivi allo sviluppo di queste relazioni che in alcuni casi sono nate dalla solidarietà con le vittime delle guerre negli anni '90, in altri casi attraverso le migrazioni o per via delle forti relazioni economiche. In questo modo l'Italia sfrutterebbe al meglio il suo potenziale contribuendo al rafforzamento del progetto europeo stesso.

Tenendo conto che la Commissione Europea ha ridotto le risorse dedicate al processo di allargamento per il prossimo settennato e che non si invertirà la tendenza a ridursi delle rimesse dei migranti, è fondamentale controbilanciare massimizzando le risorse politiche e culturali. Il nostro paese rappresenta un polo di attrazione per tutti i paesi della regione e potrebbe avvalersi del suo *soft power* per stimolare i Balcani occidentali e il Mediterraneo orientale ad una maggiore e più rapida integrazione nella casa comune europea.

Sono molti gli ambiti di azione in cui l'Italia ha un capitale da spendere, tra questi la forte tradizione nella promozione della giustizia internazionale come strumento di risoluzione dei conflitti e di riconciliazione (non a caso il Tribunale Penale Internazionale è nato a Roma). Proprio mentre il Tribunale Penale Internazionale per la *ex* Jugoslavia si avvia a terminare le proprie attività sommerso dalle critiche di quella parte delle società balcaniche che lo avevano sostenuto, l'Italia potrebbe e dovrebbe rilanciare il ruolo fondamentale della giustizia per la stabilità della regione e la ricostruzione delle società civili locali, facendosi forte della credibilità acquisita nel campo della giustizia internazionale.

Analogamente, sarebbe opportuno concentrare attenzione e risorse per sostenere i paesi dell'Europa sud-orientale nel processo di consolidamento della libertà di stampa e di espressione, elementi di vitale importanza per il consolidamento delle giovani istituzioni democratiche nell'area. Dopo la censura, oggi sono sempre più evidenti i fenomeni di autocensura e crescente dipendenza dei cronisti nei confronti del potere politico ed economico. Proprio i giornalisti balcanici richiedono a gran voce aiuto dall'esterno come sostegno fondamentale per poter informare con trasparenza e obiettività i concittadini.

Il processo di allargamento non si concluderà a breve, prevedibilmente servirà almeno ancora un decennio per portarlo a compimento. Dunque ben oltre il semestre di Presidenza dell'UE, l'Italia dovrebbe pensare il suo ruolo nella regione vicina, il vero banco di prova della sua capacità di attore nella politica internazionale.

## PARTENARIATO ORIENTALE DELL'UNIONE EUROPEA NELLA POLITICA EUROPEA DI VICINATO

Luisa Chiodi, *Osservatorio Balcani e Caucaso*

L'Unione europea nell'ambito della sua politica europea di vicinato ha sviluppato a partire dal 2008 un programma denominato Partenariato Orientale rivolto ad Ucraina, Bielorussia, Moldavia e ai tre paesi del Caucaso del Sud (Armenia, Azerbaijan e Georgia). L'obiettivo di questo strumento è migliorare sia i rapporti commerciali che quelli politici, culturali e strategici con questi paesi che, dopo le successive tornate di allargamento ad est, condividono o sono più vicini ai confini dell'UE.

L'impegno di Bruxelles verso questi stessi paesi, tuttavia, si è scontrato con gli interessi della Russia che fino al 1991 condivideva con essi lo spazio sovietico. In termini geopolitici, la conseguenza, in particolare per Ucraina e Moldavia, paesi segnati da economie vulnerabili e corruzione diffusa, è stata quella di trovarsi nella scomoda posizione di "paesi cuscinetto".

A fine novembre 2013, l'Ucraina ha sospeso i negoziati per la firma di un Accordo di Associazione con l'UE. In modo analogo, mesi prima, il lavoro negoziale condotto dalla Commissione in Armenia era stato vanificato dall'intenzione di Yerevan di firmare un accordo di Unione doganale con Russia, Bielorussia e Kazakistan.

Ad orientare verso Mosca i paesi della regione vi sono questioni di approvvigionamento e sfruttamento delle risorse energetiche ma sono determinanti anche ragioni di politica interna, di sicurezza economica e di carattere strategico. Durante la guida del semestre di Presidenza UE, l'Italia, grazie agli ottimi rapporti che intrattiene con la Russia, potrebbe farsi promotrice del superamento di questa *impasse* geopolitica suggerendo strade per la cooperazione in Europa che evitino lo schiacciamento dei paesi del Partenariato Orientale tra blocchi contrapposti. Si noti, infatti, che gli accordi di Unione doganale con la Russia contrastano con l'Accordo di Associazione proposto dall'UE solo per quanto riguarda la parte economica, mentre non pongono alcun vincolo negli altri ambiti di cooperazione.

Tra gli strumenti su cui l'Italia dovrebbe puntare vi è il rafforzamento delle opportunità di scambio tra società civili di tutta la regione valorizzando così i già forti legami di carattere storico e culturale, oltre che economico, che intrattiene con questi paesi. In Italia operano da anni numerose realtà che si adoperano per la diffusione e lo studio della cultura dei paesi del Partenariato Orientale, e altre fortemente impegnate in attività di solidarietà internazionale.

Inoltre, poiché il pubblico europeo ottiene informazioni sulla regione solo sporadicamente, mentre la conoscenza è un elemento non secondario dello sviluppo di relazioni di partenariato, l'Italia dovrebbe farsi protagonista dell'elaborazione e diffusione di analisi su questi paesi, al di là delle occasionali corrispondenze di testate nazionali legate perlopiù alle forniture energetiche e realizzate, nel migliore dei casi, da corrispondenti da Mosca.

La questione della libertà di movimento rappresenta uno degli elementi cardine per rafforzare la relazione con questi paesi. Sarebbe auspicabile che l'Italia lavorasse all'estensione della politica di facilitazione dei visti dando impulso al lavoro che la Commissione europea sta portando avanti in questo ambito, favorendo la mobilità in senso lato grazie a scambi tra studenti come tra professionisti, senza dimenticare gli immigrati. Si tenga presente, infatti, che vi sono oltre 220mila ucraini e quasi 150mila moldavi residenti in Italia.

I buoni rapporti di cui gode l'Italia con la maggior parte dei paesi del Partenariato Orientale potrebbero fungere da stimolo nel riannodare i fili delle politiche europee in direzione di un più vigoroso processo di risoluzione dei conflitti aperti nella regione.

In merito agli stati *de facto* presenti nell'area - Transnistria, Abkhazia, Ossezia del Sud, e Nagorno Karabakh - l'obiettivo di breve periodo dovrebbe essere quello di dar corpo alla politica di *engagement without recognition* proposto in più occasioni anche da rappresentanti dell'UE e studiosi dell'area. Una coerente applicazione di tale approccio permetterebbe a Bruxelles di avere un ruolo maggiore nei negoziati e contribuire attivamente al processo di risoluzione del conflitto.

Gli esiti della guerra russo-georgiana del 2008, il conflitto tra Armenia e Azerbaïjan sulla questione del Nagorno Karabakh, la questione irrisolta della Transnistria, lasciano intravedere la possibilità di recrudescenza dei conflitti con conseguenti ripercussioni sulla stabilità e la sicurezza dell'intera regione.

I prossimi giochi olimpici nella località russa di Sochi, in programma tra il 7 e il 23 febbraio 2014, sono inoltre motivo di preoccupazione per le minacce da parte di gruppi terroristici attivi nel Caucaso del Nord di mettere in atto attentati per approfittare dell'attenzione del pubblico internazionale sulla regione. In questa eventualità, tutta la regione caucasica ne subirebbe le conseguenze, a partire dall'Ossezia e dall'Abkhazia.

Oltre alle minacce di attentati, con l'avvicinarsi dei giochi olimpici è aumentata anche la repressione da parte delle forze di sicurezza russe, denunciate dalle organizzazioni per la difesa dei diritti umani per l'uso indiscriminato della violenza nei confronti della popolazione civile sospettata di legami con i terroristi.

Si tratta di violazioni sistematiche, che includono torture, rapimenti ed esecuzioni extra-giudiziali e sono un elemento indispensabile di quel circolo vizioso dell'ingiustizia che porta a un continuo rinnovarsi delle violenze nella regione e causa centinaia di vittime ogni anno (circa 700 morti e 500 feriti registrati solo nel 2012). È fondamentale che l'Italia e l'UE colgano l'occasione per ribadire la non negoziabilità dei diritti umani, contrastando l'approccio alla lotta contro il terrorismo come pretesto per giustificare gravi violazioni nel Caucaso del Nord.

L'impegno italiano nell'area dovrebbe porre in rilievo la più generale indisponibilità europea a soprassedere su questioni attinenti ai diritti fondamentali della persona a favore del rafforzamento di relazioni economiche, in particolare nel settore energetico. In quanto primo *partner* commerciale per *export* dell'Azerbaijan, l'Italia trae un beneficio diretto dalle risorse energetiche di questa repubblica caucasica. Questo vantaggio economico deve essere accompagnato da un particolare senso di responsabilità per cui l'Italia deve farsi portatrice di un impegno europeo privo di ambiguità nei confronti del processo di democratizzazione nella regione.

## UN ACCORDO SOCIALE PER LA CRESCITA

Fulvio Fammoni, *Cgil*

Le continue turbolenze dei mercati finanziari rendono sempre più evidente che la politica monetaria senza fondamentali economici e architettura istituzionale adeguata non basta. E' la conferma della necessità di un ruolo pubblico per le strategie di uscita dalla crisi a partire dal bilancio europeo 2014-2020, spostando il dibattito dall'ideologia dell'austerità al tema dello sviluppo. Ma tra il dire e atti concreti c'è ancora troppa distanza e l'incertezza e la sfiducia si trasformano in paura, un ulteriore grave problema. In un seminario della Fondazione Di Vittorio, il Professor Galbraith ha definito il dogma dell'austerità come una posizione intellettualmente incoerente. Ed è proprio così.

E' sbagliato lo schema di un'Europa che decide per tutti sull'austerità (con relative sanzioni) e che lascia ai singoli stati nazionali le politiche di sviluppo. Per questo vanno affrontati alcuni nodi strutturali a partire da nuovi poteri delle istituzioni europee.

L'Europa è percorsa da populismi di cui in Italia abbiamo un primato ma non l'esclusiva ed è evidente la crescita di un sentimento antieuropeo. L'idea tecnocratica del 'fare i compiti a casa' è un fertilizzante di questa deriva. Politiche europee diverse sono quindi da pretendere con fermezza e determinazione.

Nel periodo 2009-2012 la perdita di Pil in Italia si è tradotta in una rovinosa caduta fiscale (90 miliardi in meno del previsto) e i tagli non hanno portato ad una riduzione dell'incidenza della spesa sul Pil. La stessa Corte dei Conti afferma che l'emergenza disoccupazione e decrescita hanno un rilievo analogo al riequilibrio del debito, confermando che la crisi non è solo un problema economico e sociale ma democratico.

Per dare futuro non basta più agire solo su fattori di contesto; il paradosso europeo è invece di non aver fatto almeno negli ultimi 10 anni (quello dello strapotere della destra e dell'ideologia liberista) quello che Stati e banche centrali fanno a sostegno del ciclo economico ed industriale. Scelte decisive dell'intervento pubblico, anche come traino di interventi privati, su investimenti, politiche produttive, ricerca e formazione, politiche ambientali.

In Italia le spese per infrastrutture nel periodo 2008-2011, ma i dati sono negativi anche nel 2012/2013, sono sostanzialmente ferme e addirittura il 2011 è più basso della spesa totale del 2007. Le spese per politiche produttive e servizi subiscono un ulteriore ridimensionamento in particolare nel mezzogiorno. Per le politiche ambientali la spesa è inferiore ai livelli del 2002. Non sono certo una novità i tagli alla formazione e il bassissimo investimento in ricerca, ma negli

anni della crisi si è calato ancora. Sono alcuni degli esempi più evidenti di come non si è contrastata la crisi. Non basta superare la logica dei tagli lineari, è proprio sul concetto di intervento pubblico che occorre cambiare rotta se si vuole accelerare l'uscita dalla crisi e creare lavoro stabile e di qualità, la vera priorità oggi da affrontare. Questo è il confronto, o il contenzioso in caso di disaccordo, da sviluppare con l'Europa.

In che cosa si identifica dopo tanti sacrifici il cosiddetto dividendo Europa? Dare agli Stati nazionali la possibilità di intervenire su questi aspetti, su cui per altro esistono parametri europei da raggiungere, ma di cui ci si occupa ben poco. È meglio un rispetto formale del tetto del 3% con stagnazione se non recessione o è ora di parole chiare su cosa si può scomputare dal *deficit*, sui meccanismi di utilizzo e cofinanziamento dei fondi strutturali e su un allentamento dei patti locali di stabilità?

Dopo l'accordo fiscale, quello che adesso l'Italia deve pretendere è un accordo sociale per la crescita. Nell'immediato occorre dall'Europa un urgente *mix* tra: *welfare* rilanciato come fattore di sviluppo, investimenti produttivi ed occupazione fuori dal conteggio del *deficit*, ruolo per lo sviluppo della Banca europea degli investimenti, risorse per il lavoro dei giovani subito (non così poche o comunque con la certezza del loro rifinanziamento), bilancio dei prossimi 7 anni prevalentemente spostato nei primi anni (effetto *shock*), con una riprogrammazione dei fondi verso l'occupazione e con un diverso meccanismo di proporzionalità del cofinanziamento, interventi specifici della Banca Centrale Europea per il credito alle imprese e così via.

Sono scelte decisive su cui non si può continuare a discutere tecnicamente senza decidere mai per il veto di qualcuno. Scelte decisive per la futura Europa che tra sette mesi sarà sottoposta, col voto, al giudizio dei suoi cittadini.

## LOTTA AL CAMBIAMENTO CLIMATICO E RIDUZIONE DEL CONSUMO ENERGETICO

Monica Frassoni, *Green Italia*

A maggio 2014 si terranno le elezioni del nuovo Parlamento europeo e a seguire avverrà la nomina della Commissione europea: entrambi questi eventi potranno essere un'opportunità per l'Unione europea, per adottare un nuovo punto di vista sulla questione del suo sviluppo economico.

Qualsiasi decisione sulla direzione che questo sviluppo prenderà nei prossimi anni dovrebbe essere fatta alla luce delle considerazioni sulla sostenibilità, rivedendo le principali strategie quali: Europa 2020 e la Strategia di Sviluppo Sostenibile dell'UE. In questo processo la Presidenza italiana può e deve svolgere un ruolo centrale e propositivo.

Le attuali politiche climatiche ed energetiche adottate dall'Unione europea nel 2008 non sono sufficienti per far fronte all'attuale crisi del clima. Sono stati fissati degli obiettivi di riduzione dei gas ad effetto serra, da affiancare all'uso del *Clean Development Mechanism* (CDM), e stabilite delle controproducenti allocazioni gratuite dei diritti di emissione nell'ambito dell'*Emissions Trading Scheme*: tutto ciò mina la credibilità delle intenzioni dell'Unione europea sulle tematiche ecologiche. Nello specifico, l'UE ha già ridotto le sue emissioni del 18,4% (dal 2011), le restanti riduzioni possono essere realizzate attraverso crediti di emissione o la sponsorizzazione di progetti CDM. È così legittimato lo spostamento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni al 40% per il 2020, al fine di rimanere al di sotto della soglia di 1,5 °C.

Un ulteriore punto debole del pacchetto attuale è la mancanza di un obiettivo vincolante o di adeguate misure per il risparmio energetico. Ancora prima dell'adozione della nuova direttiva sull'efficienza energetica (EED), l'UE stava già mancando per metà l'obiettivo di risparmio del 20% di energia entro il 2020, di per sé piuttosto debole considerandone le vaste potenzialità tecniche. Tuttavia, l'attuazione dell'EED risolverà solo metà del problema e saranno necessarie altre misure supplementari.

Mentre l'Unione europea comincia il dibattito sul pacchetto clima energia 2030 è di fondamentale importanza garantire che questi dati vengano presi in considerazione.

Tre obiettivi, se giuridicamente vincolanti a livello nazionale, possono essere la soluzione per la riduzione dei costi energetici, per ottenere una maggiore sicurezza energetica e la creazione di posti di lavoro, assieme alla competizione a livello globale per l'innovazione tecnologica. Sono necessari nuovi obiettivi di

riduzione dei gas serra, per impostare ad almeno il 60% le riduzioni nazionali, un risparmio del 50% di energia e un obiettivo per le energie rinnovabili al 45%. Inoltre, tutto ciò dovrebbe essere concordato con largo anticipo rispetto ai negoziati internazionali sul clima 2015, in modo che l'UE abbia il tempo necessario a mettere sul tavolo una proposta concreta per la riduzione delle emissioni post-2020.

L'UE dovrebbe, inoltre, introdurre politiche interne più ambiziose sul clima, che permettano di restare al di sotto della soglia di 1,5 °C, ed offrire un'assistenza finanziaria sufficiente e credibile per sostenere le politiche ecologiche dei Paesi in via di sviluppo.

L'Unione europea dovrebbe, dunque, adottare politiche climatiche ed energetiche più ambiziose che possano aprire la strada verso un'economia totalmente verde: questa ridurrebbe la dipendenza energetica, aumenterebbe la sicurezza, creerebbe posti di lavoro sul lungo termine ed assicurerebbe una migliore qualità della vita.

Nello specifico sono richiesti:

- Un accordo UE sul clima ed un quadro di politica energetica per il 2030, basati su obiettivi vincolanti di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra;
- Una decisione per raggiungere la riduzione di gas serra di almeno il 30% entro il 2020 tramite l'azione interna, lavorando al contempo ad uno scenario di riduzione del 40%;
- Misure strutturali per rendere le ETS pienamente efficaci, vendendone i permessi all'asta per il 100%;
- Un accordo sul contributo dell'UE per il Fondo Verde per il Clima, con un ammontare di almeno 35 miliardi di euro l'anno entro il 2020 come ulteriori fondi ai Paesi in via di sviluppo.

## RESPONSABILITÀ DI PROTEGGERE. L'IMPEGNO DELLA PRESIDENZA ITALIANA NELLA PREVENZIONE DEI CRIMINI DI MASSA

Enzo Maria Le Fevre, *Budapest Centre - Sede di Roma*

### **Panoramica sullo stato dell'arte a livello onusiano ed europeo**

Nel settembre 2005, in occasione del *Summit* mondiale delle Nazioni Unite<sup>1</sup>, gli Stati membri all'unanimità hanno formalmente accettato il principio che sancisce la responsabilità di ciascuno Stato di proteggere la sua popolazione dal genocidio, dai crimini di guerra, dalla pulizia etnica e dai crimini contro l'umanità.

La prima volta che il Consiglio di Sicurezza ha fatto riferimento ufficiale alla responsabilità di proteggere è stato nell'aprile del 2006, con la risoluzione 1674 sulla protezione dei civili nei conflitti armati. Il Consiglio di Sicurezza ha fatto riferimento a tale risoluzione nell'agosto 2006, quando ha adottato la risoluzione 1706, che autorizza il dispiegamento di truppe di *peacekeeping* delle Nazioni Unite in Darfur, Sudan. Recentemente, la responsabilità di proteggere è messa in evidenza come punto di rilievo in un certo numero di risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza, tra le quali quelle concernenti la Libia.

Il Parlamento europeo ha espresso l'interesse al consolidamento del principio della responsabilità di proteggere, soprattutto come strumento di prevenzione di conflitti e di crimini internazionali. Nella raccomandazione approvata nella sessione plenaria del 17 aprile 2013 sul principio della Responsabilità di Proteggere, gli eurodeputati hanno richiesto al Consiglio dell'Unione europea di rafforzare il principio anche all'interno delle azioni UE, soprattutto alla luce del ruolo guida che l'Unione europea dovrebbe avere nella prevenzione dei conflitti.

Nel Marzo 2013 il *Budapest Centre* ha pubblicato il Rapporto “*The EU and the Prevention of Mass Atrocities – An Assessment of Strengths and Weaknesses*”

---

1. Al vertice, i leader mondiali hanno inoltre convenuto che, quando uno Stato non riesce a rispondere a tale responsabilità, tutti gli Stati (la “comunità internazionale”) hanno la responsabilità di aiutare le persone minacciate di tali crimini a proteggersi. Qualora i mezzi pacifici, tra cui diplomatici, umanitari e altri, siano inadeguati e le autorità nazionali “manifestamente incapaci” di proteggere le proprie popolazioni, la comunità internazionale deve agire collettivamente in un “modo tempestivo e decisivo” - attraverso il Consiglio di Sicurezza dell'ONU e in conformità con la Carta delle Nazioni Unite - caso per caso e in collaborazione con le organizzazioni regionali come appropriato.

2. Dopo la pubblicazione del Rapporto “*The EU and the Prevention of Mass Atrocities – An Assessment of Strengths and Weaknesses*” sono stati pubblicati numerosi altri rapporti sulla Responsabilità di Proteggere e l'Europa.

3. Il Focal Point fino a Gennaio 2014 corrispondeva alla figura del responsabile dell'Ufficio del Contenzioso.

preparato dalla *Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities*, introdotto, tra gli altri, dall'attuale Ministro degli Esteri Emma Bonino.

Il Rapporto ha fornito alle Istituzioni europee ed agli Stati Membri un quadro preciso delle capacità e potenzialità dell'Unione nel consolidare un approccio preventivo nelle proprie strategie di politica estera. *La Task Force* ha fornito una serie di raccomandazioni specifiche circa le necessità incombenti e le opportunità per sfruttare al meglio gli strumenti già a disposizione dell'Unione per la prevenzione dei crimini di massa.

La Slovenia nel 2013 ha organizzato il primo *meeting* europeo dei *Focal Point* sulla responsabilità di proteggere.

Alla luce delle raccomandazioni dalla *Task Force* e di un sempre più ampio consenso a livello di Stati membri dell'Unione di rafforzare il ruolo dell'azione esterna dell'UE, il SEAE ha da pochissimo costituito la figura di un *Focal Point* per la responsabilità di proteggere<sup>2</sup>.

### **Principali sfide ed opportunità per l'Italia**

L'Italia sostiene attivamente l'Ufficio delle Nazioni Unite sulla prevenzione del genocidio e la responsabilità di proteggere e contribuisce finanziariamente alle sue attività, in particolare con riferimento a programmi di formazione nonché allo sviluppo di meccanismi di *early warning* per situazioni caratterizzate da gravi e diffuse violazioni dei diritti umani. Dal settembre 2012, infine, l'Italia, a conferma dell'impegno profuso, è divenuta membro del "Gruppo di Amici" della responsabilità di proteggere ed ha nominato un proprio *Focal Point* per la responsabilità di proteggere presso la Direzione Generale per gli Affari Politici<sup>3</sup>. IL SEAE ed i membri europei del *Group of Friends of R2P* hanno auspicato la ripresa dei *meeting dei Focal Points* europei.

Tra le sfide c'è quella di far emergere le esigenze concrete del "Sistema-Italia" *vis-à-vis* il sistema di sicurezza e pace internazionale e quella di mettere in luce le *best practices* italiane a disposizione della politica estera e dell'agenda post 2015 sullo sviluppo, dove il consolidamento di politiche di prevenzione dei conflitti è diventata una delle priorità.

L'Italia può giocare un ruolo di coordinatore a livello Mediterraneo su tali tematiche nonché concorrere alla formazione di una strategia regionale per l'implementazione di meccanismi preventivi.

L'opportunità è quella di favorire la valorizzazione degli impegni italiani in politica estera, con particolare riguardo alla promozione dei diritti umani.

### **Proposte concrete**

- Conferenza ministeriale nel corso del Semestre italiano di presidenza dell'Unione europea e riunione dei *Focal Point* europei sulla responsabilità di proteggere.
- Elaborazione di una strategia interministeriale sulla responsabilità di proteggere da presentare come caso di *best-practice* europea nel corso del colloquio.
- *Side-event* sulla responsabilità di proteggere nel corso del semestre di Presidenza presso le Nazioni Unite a New York a margine dell'Assemblea Generale.

## UNA RIVISITAZIONE DEI RAPPORTI TRANSATLANTICI

Guido Lenzi, *Centro Studi Americani*

L'Unione europea e il Presidente Obama hanno ambedue ottenuto di recente il Premio Nobel per la Pace: ad ambedue, un segnale di apprezzamento e di incoraggiamento più che il riconoscimento per un'opera ancora incompiuta, ma parimenti essenziale per il riordino del sistema dei rapporti internazionali. Il 'modello' occidentale ha, infatti ancora molta acqua da portare al mulino della Storia, nell'indifferenza e passività di molti altri autodichiarati 'emergenti'.

Non più superpotenza assoluta in un mondo globalizzato, gli Stati Uniti rimangono purtuttavia la nazione indispensabile, stabilizzante, al pari della barra di grafite che controlla l'emissione di energia in una pila atomica. La massa critica dell'UE costituisce, dal canto suo, un polo di attrazione e uno stimolo normativo non indifferenti. Intenzionato a ridurre la sovraesposizione americana, Obama ha più volte sollecitato non più alleanze bensì partenariati, proposto alla Russia un *reset*, una intesa strategica alla Cina, e ammesso l'utilità di un più esplicito rapporto collaborativo con l'Unione europea: i tre termini di riferimento essenziali per Washington. Nessuno dei tre interlocutori ha ancora risposto significativamente.

Con la fine del sistema bipolare, il dilemma americano, esplicitato dai tempi di Clinton, consiste nella necessità di agire *multilaterally if we can, unilaterally if we must*. Se gli Stati Uniti denotano una insofferenza per lo strumento multilaterale, per l'Europa esso costituisce invece una necessità. Proprio in virtù della suo 'internazionalismo liberale', l'America rimarrà, a seconda delle circostanze, unilateralista e multilateralista. L'Europa, non più accudita dall'Alleanza atlantica, priva degli automatismi del passato, deve ormai uscire allo scoperto, nell'interesse proprio quanto in quello americano. L'avvio del negoziato finanziario e commerciale transatlantico (TTIP) è il più immediato banco di prova, oltre le consuete esigenze di proiezione della NATO 'fuori area'.

Occorrerà anche limitare gli irritanti che derivano dall'asimmetria delle rispettive ambizioni e capacità. Ivi compresi gli eccessi di intrusività rivelati dal *data-gate*, dovuti essenzialmente alle diverse modalità di rispondenza alla minaccia terroristica. In linea generale, bisognerà ridurre la differenza di percezioni strategiche fra anglosassoni-protestanti, latini-mediterranei e slavi-ortodossi, che affliggono ancora la coesione d'insieme.

Dal punto di vista delle comuni esigenze di sicurezza, da ambo le parti si riconosce ormai che la distinzione "Europa-Venere e America-Marte" è riduttiva, e non corrisponde comunque più alle sopravvenute esigenze di prevenzione e ge-

stione delle odierne crisi complesse. Per il suo stesso codice genetico, l'Europa non può affermarsi come potenza (militare), il che non le impedisce di proporsi come potere (politico), persuasivo piuttosto che impositivo, potenzialmente altrettanto influente. Washington riconosce che l'impostazione *hard* non può più bastare, e che un approccio *soft* può rivelarsi utilmente complementare a fini di persuasione, oltre che di riconciliazione e ricostruzione post-crisi.

In proposito, su ambo le sponde dell'Atlantico, pare giunto il momento di ridefinire l'originario compito essenzialmente politico dell'Alleanza atlantica, rimasto indispensabile tanto per la credibilità politica quanto per l'efficienza operativa del rapporto reciproco. Andranno peraltro disposte delle consultazioni strategiche euro-americane ben più a monte di quanto avvenuto sinora. Ad evitare prese di decisione (*decision-taking*) *in extremis*, sempre in affanno, sotto l'urgenza degli eventi. Una preventiva comune impostazione delle decisioni (*decision-shaping*) potrà invece condurre ad una più meditata identificazione, analisi, valutazione dei potenziali o attuali fattori di crisi, non già ad una improponibile pianificazione di contingenza per evenienze future. Verso una più oculata ed efficiente ripartizione dei compiti, e una più chiara pubblica esposizione degli intendimenti politici condivisi. Affinché un più evidente *responsibility-sharing* sostituisca il mero *burden-sharing*. In quell'opera di *public diplomacy* che gli stessi Stati Uniti ritengono oggi dover essere l'indispensabile puntello della politica estera occidentale.

Nell'immediato, di particolare rilevanza è l'avvio a soluzione delle 'crisi congelate' nei Balcani e nel Caucaso meridionale; e la stabilizzazione politica lungo quella fascia di co-contiguità fra l'Unione europea allargatasi e la Russia ritrattasi, dalla Bielorussia all'Ucraina alla Moldova, che ancora divide l'Europa. In proposito appare indispensabile che, nel suo tentativo di ristabilire dei rapporti collaborativi con il Cremlino, Washington includa l'opportunità di concordare più efficaci formule collaborative con Bruxelles. Un accordo in tal senso, raggiunto sotto la presidenza Medvedev, è poi stato accantonato al ritorno di Putin. E' dall'instaurazione di un tale più equilibrato rapporto triangolare che dipenderanno non soltanto le prospettive di piena reintegrazione continentale, ma anche quelle di un più generale impulso alla ricomposizione del sistema internazionale.

Come indicato dal Presidente Letta in occasione della sua recente visita a Washington, l'Italia, più e meglio degli altri 'grandi' europei, può far valere l'esigenza di disporre del contributo americano nella stabilizzazione del 'vicinato', orientale, balcanico e mediterraneo, dell'UE. Anche nella funzione di elemento 'federatore esterno' dell'ulteriore percorso integrativo europeo che gli Stati

Uniti palesemente conservano. È in tale direzione che la Presidenza Italiana dell'Unione potrà utilmente operare: verso un rinnovato raccordo transatlantico che né gli altri quattro 'grandi' europei né gli Stati membri minori sono apparentemente disposti a svolgere apertamente, ma potrebbero aver interesse ad assecondare.

A tal fine, l'Italia potrebbe promuovere una rivisitazione della *Strategia di Sicurezza Europea* del lontano 2003, anche in funzione di quelle 'cooperazioni strutturate rafforzate' che il Trattato di Lisbona ha genericamente previsto, e che alcuni Stati membri dovrebbero innervare, perché l'Europa possa riproporsi da protagonista nell'attuale fase di transizione internazionale.

## LA PRIORITÀ: IL FONDO EUROPEO PER LO SVILUPPO E L'OCCUPAZIONE

Alberto Majocchi, *Centro Studi sul federalismo*

Nelle conclusioni della riunione del Consiglio europeo del 24-25 ottobre, il paragrafo dedicato all'Unione economica e monetaria si sofferma sul rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e sull'Unione bancaria, mentre rinvia alla riunione di dicembre del Consiglio per un'ulteriore analisi dei problemi relativi all'approfondimento dell'Unione economica. Ma l'urgenza di porre mano a una seria politica per garantire il rilancio dell'economia europea appare ogni giorno più evidente.

Secondo le previsioni del Fondo Monetario Internazionale la crescita nell'area euro sarà ancora negativa (-0,4%) nel 2013 e raggiungerà l'1% (l'1,2% per la Commissione europea) nel 2014, a fronte di una crescita rispettivamente dell'1,6% e del 2,6% negli Stati Uniti. E, mentre i paesi emergenti mantengono i loro elevati tassi di crescita, anche in Giappone la politica espansiva del governo Abe sembra garantire finalmente la fuoriuscita da un lungo periodo di stagnazione. L'Europa resta dunque il punto debole dell'economia mondiale e l'esperienza di questi anni di crisi ha mostrato con chiarezza che, anche se le decisioni assunte sono state in grado di evitare una recessione ancora più grave, il metodo del coordinamento delle politiche è del tutto inadeguato per garantire il raggiungimento degli obiettivi di *Europa 2020* e, nel breve termine, per assicurare un rilancio sostenuto dell'attività economica nell'area dell'euro e per promuovere la competitività dell'economia europea.

Una ripresa della crescita appare altresì sempre di più come lo strumento decisivo per garantire il raggiungimento degli obiettivi del *fiscal compact*. Così, nel caso dell'Italia, una volta conseguito il pareggio di bilancio secondo le indicazioni europee ormai trascritte nella legislazione domestica, l'obiettivo più difficile da raggiungere appare la riduzione annuale del rapporto debito/Pil, pari a un ventesimo della differenza fra la quota dello *stock* di debito sul Pil e il 60% fissato dal Trattato. Ma con un bilancio in pareggio lo stock di debito rimane costante nel tempo, quindi con un tasso di inflazione che l'Istat prevede all'1,7% nel 2014 sarebbe sufficiente conseguire un tasso di crescita di poco superiore all'1% per ridurre annualmente il rapporto debito/Pil nella misura del 3% prevista dal *fiscal compact* senza dover introdurre ulteriori misure deflazionistiche di riduzione della spesa o di aumento delle entrate.

E' ormai generalmente riconosciuto il fatto che le misure di austerità, per quanto necessarie e ineludibili, sono comunque insufficienti per garantire una ri-

presa dello sviluppo. Dopo che la stima di moltiplicatori fiscali superiori a 1 da parte di FMI e OECD ha accantonato definitivamente la favola degli effetti anti-keynesiani di provvedimenti volti al consolidamento fiscale, si pone il problema di individuare gli strumenti per avviare a livello europeo una politica espansiva che non può essere portata avanti a livello nazionale perché gli Stati membri sono impegnati nel difficile compito del risanamento fiscale. In questa prospettiva il Centro Studi sul Federalismo di Torino ha lanciato da tempo la proposta di un Piano europeo di Sviluppo Sostenibile e ha individuato nel varo di un Fondo europeo per lo Sviluppo e l'Occupazione lo strumento per avviare la realizzazione di questo piano.

La politica di rilancio che dovrebbe attuare il Fondo presenta necessariamente caratteristiche nuove e diverse rispetto alle politiche tradizionali. In Giappone e negli Stati Uniti la ripresa dell'economia è affidata in primo luogo a politiche monetarie espansive, destinate principalmente a sostenere una ripresa dei consumi e della domanda di abitazioni. Una scelta di questo tipo non è concepibile in Europa dove il problema di fondo è l'aumento della produttività per affrontare la sfida dell'economia globale e favorire un riassorbimento della disoccupazione, mentre il suolo rappresenta sempre più una risorsa scarsa che deve essere accuratamente protetta. Il problema di una ripresa dei consumi esiste, ma deve essere affrontato con politiche efficaci di redistribuzione del reddito a favore delle classi più deboli, e non con misure creditizie.

Tra l'altro, con l'approvazione del *fiscal compact* l'area euro ha fatto una scelta fortemente innovativa rispetto alle esperienze del passato: la crescita non si fa con la creazione di nuovo debito. Al contempo, è opinione generalmente condivisa che lo sviluppo economico deve risultare compatibile con la protezione dell'ambiente. La spesa corrente deve quindi essere finanziata con entrate correnti, e l'emissione di titoli deve essere unicamente destinata al finanziamento di investimenti in grado di garantire con il reddito da essi generato il servizio del debito. Coerentemente con questa scelta il Fondo dovrà destinare le proprie risorse al finanziamento di investimenti materiali o in capitale umano, e per la produzione di beni collettivi capaci di garantire una crescita sostenibile e un aumento della produttività e, quindi, della competitività dell'economia europea.

Per avviare questa politica occorre naturalmente reperire nuove risorse da destinare al finanziamento del Fondo ed è opinione diffusa che a questo fine debba essere utilizzato il gettito dell'imposta sulle transazioni finanziarie. Ma la proposta della Commissione di una *Financial Transaction Tax* non prevede ancora l'attribuzione al bilancio europeo del gettito, che potrebbe invece essere destinato al finanziamento dei bilanci nazionali ovvero a parziale sostituzione dei

contributi nazionali al bilancio europeo. Per avviare concretamente il Fondo è quindi necessario che si prenda la decisione di attribuire al bilancio europeo il gettito della FTT. In questo momento non esiste una chiara maggioranza di paesi a favore di questa scelta. La FTT è stata approvata attraverso una Cooperazione Rafforzata da 11 Stati membri dell'area euro; e i due paesi – la Francia e l'Italia – in cui è già stata introdotta hanno destinato il gettito al finanziamento del loro bilancio.

L'iniziativa politica che deve essere promossa, anche in vista delle prossime elezioni europee e del semestre di Presidenza Italiana riguarda comunque in via prioritaria il varo del Fondo europeo per lo Sviluppo e l'Occupazione al fine di promuovere finalmente un'efficace politica di sostegno alla crescita in Europa. Se la necessità politica di avviare questo Fondo verrà riconosciuta e fatta propria dai governi e dai programmi dei partiti, si porrà il problema del suo finanziamento e l'ipotesi di utilizzare a questo fine la FTT diventerà a questo punto realistica.

E' chiaro che il Fondo non rappresenta l'obiettivo finale di un'iniziativa politica per una riforma delle istituzioni europee, a partire dall'area euro, che porti nel tempo a realizzare una vera e propria struttura federale. Il Fondo è un obiettivo intermedio, da cui prendere avvio per ottenere innanzitutto il consenso di tutti i paesi dell'area euro e per arrivare poi a un bilancio aggiuntivo dell'Eurozona, capace di sostenere la crescita dell'economia europea e di assorbire gli effetti degli *shock* asimmetrici sui paesi membri con un notevole risparmio di risorse rispetto a quelle assegnate attualmente all'ESM. Naturalmente, con un bilancio aggiuntivo per l'Eurozona si dovrà attribuire il compito di gestire le risorse e la spesa ad un Tesoro europeo sottoposto al controllo democratico del Consiglio e del Parlamento europeo. E, parallelamente all'attribuzione di nuove risorse al bilancio dell'Eurozona si dovrà ridurre in misura corrispondente il prelievo al livello degli Stati membri, in modo da mantenere invariata e, in prospettiva, diminuire la pressione fiscale sui contribuenti.

In definitiva, il Consiglio europeo si sta concentrando sul completamento dell'Unione bancaria, mentre il tema dell'Unione fiscale rimane nell'ombra. E anche il dibattito sulla FTT sembra incentrato prevalentemente sulla legittimità a Trattati invariati dell'attribuzione al bilancio europeo delle risorse di questa imposta attraverso una Cooperazione rafforzata attuata da un certo numero di paesi all'interno dell'Eurozona, e di una destinazione del gettito della FTT al finanziamento del Fondo. Ma la ripresa dell'economia europea appare ancora debole e l'uscita dalla crisi ancora lontana per molti paesi dell'eurozona. Appare dunque necessario, nella prospettiva di avanzare verso la creazione di un

bilancio aggiuntivo per l'Eurozona e una progressiva trasformazione in senso federale delle istituzioni europee, porre nuovamente in via prioritaria l'accento sul ruolo decisivo del Fondo per rafforzare il processo di sviluppo dell'economia europea, nella consapevolezza che questa scelta imporrà naturalmente la necessità di destinare al Fondo il gettito della FTT al fine di garantirne il finanziamento.

## QUALI PRIORITÀ PER IL SETTORE AUDIOVISIVO NEL SEMESTRE DI PRESIDENZA?

Giacomo Mazzone, *Eurovisioni*

Parlare di priorità per il settore audiovisivo è un esercizio vieppiù sempre più difficile e spesso anche sterile. Perché il settore audiovisivo –a causa della convergenza ormai avanzata- fa parte di un ecosistema strettamente integrato con il settore delle telecomunicazioni, di Internet, dei nuovi servizi a valore aggiunto. Perfino la definizione introdotta appena tre anni fa in occasione del varo della Direttiva “Servizi *media* audiovisivi” è ormai totalmente superata, visto che la distinzione fra “lineare” e “non lineare”, fra *social network* e *media* tradizionali praticamente non esiste più nelle pratiche e nelle modalità di consumo di milioni di internauti.

Non parliamo poi dell’attuale organizzazione settoriale delle istituzioni italiane, dove questa competenza è spezzettata fra almeno tre ministeri (Presidenza del Consiglio, Ministero dello Sviluppo Economico e Ministero dei Beni e delle Attività Culturali), un’agenzia (l’Agenzia per lo Sviluppo Digitale), due autorità di controllo (AGCOM e *Privacy*) e diverse commissioni parlamentari di Camera e Senato, oltreché una commissione bicamerale (quella di Vigilanza ed Indirizzo sulla RAI).

In questo quadro di preoccupante spezzettamento delle competenze –cui, in occasione del semestre, si aggiunge anche il ruolo chiave di *go-between* fra Roma e Bruxelles del Ministero degli Esteri - è difficile coordinare un’azione comune del “sistema paese”. Si tratta, tuttavia, di uno sforzo necessario, poiché l’audiovisivo ed il sistema della convergenza sono al cuore dello sviluppo economico e sociale di domani.

### **L’approccio generale**

Visto che la competenza è frammentata, l’unico approccio possibile per una materia così complessa, è quello di creare prima una cabina di regia condivisa e comune, in cui siano rappresentate tutte le istituzioni competenti, e che costruisca un’interfaccia con i settori della società civile interessati. E’ questo l’unico modo per avere proposte coerenti, che vadano nella stessa direzione e perseguano l’interesse generale, anziché inseguire visioni settoriali.

Ciò detto, quali potrebbero essere queste priorità intersettoriali e, soprattutto, quali di queste offrono alla Presidenza italiana dell’UE una *chance* di incidere davvero ed ottenere dei risultati, nel momento in cui si va verso una progressiva paralisi delle istituzioni europee determinato dall’accavallarsi delle elezioni per

il Parlamento Europeo (maggio 2014) e dal rinnovo della Commissione Europea (ottobre 2014)? Una paralisi che avrà certamente un impatto sulla Presidenza Italiana, ma che può anche offrire grandi opportunità, se si saprà approfittare dei vuoti temporanei, per affermare alcune precise priorità su cui si è saputo creare consenso.

L'approccio che si propone è di mettere idealmente sull'asse delle ascisse le priorità e su quello delle coordinate le scadenze previste dell'azione comunitaria già in corso. E' evidente che nei punti di incrocio fra le une e le altre, ci saranno maggiori possibilità di riuscita per un'efficace, integrata e coordinata azione italiana.

Inoltre, questa azione, per aumentarne le probabilità di riuscita, dovrebbe essere coordinata possibilmente anche con le due Presidenze UE successive: quella della Lettonia e quella del Lussemburgo.

### **Quali priorità per l'Italia**

#### *a) Dimensione della regolamentazione*

- Riforma della normativa europea in materia di *privacy* e *data protection*
- Politica europea dello spettro radioelettrico
- Riforma della normativa nazionale ed europea in materia di pluralismo
- Riforma della politica europea in materia di *media* e *internet* superando l'attuale (obsoleta) distinzione basata sulle reti di distribuzione e favorendo la creazione di campioni nazionali attraverso l'aggregazione di contenuti su base linguistica e geografica

#### *b) Dimensione delle politiche industriali e culturali*

- Politica europea in favore della diversità culturale
- Politica europea in favore del servizio pubblico radiotelevisivo
- Estensione delle politiche comunitarie di sostegno ai settori dell'industria creativa
- Politica europea di incentivi alla produzione audiovisiva delle lingue non maggioritarie
- Politiche europee a sostegno della digitalizzazione del patrimonio culturale ed artistico

#### *c) Dimensione della politica estera e di vicinato*

- Politiche europee di sostegno ai paesi del bacino del Mediterraneo nel settore dei media, della produzione culturale e della digitalizzazione: Turchia paese candidato; Nord Africa, paesi ENPI

- Posizione comune europea nel negoziato per il Trattato di libero scambio Transatlantico con gli Stati Uniti.

## **Scadenze previste nel calendario dell'azione comunitaria in corso**

### *a) Dimensione della Regolamentazione*

**PRIVACY:** A livello comunitario, la Commissione europea ha proposto agli inizi del 2012 una revisione del pacchetto legislativo sulla protezione dati, includendo gli aspetti legati alla sicurezza e alla giustizia. Tale revisione, funzionale alla libera circolazione delle persone e delle merci, comprende principalmente un unico regolamento comunitario sul trattamento dei dati gestiti dagli operatori, nonché altri provvedimenti volti a tutelarne alcuni aspetti specifici e ciò al fine di assicurare eguale trattamento in ogni paese<sup>4</sup>. Ad occuparsene, vi sono il DAPIX e la Commissione LIBE che sta lavorando sugli emendamenti, con il coordinamento delle Autorità di Garanzia europee. L'auspicio è di giungere all'approvazione del regolamento prima della fine della legislatura. Quandanche ciò avvenisse prima del rinnovo del Parlamento europeo, la Presidenza Italiana godrà di un ampio margine di manovra nei negoziati sui provvedimenti attuativi del regolamento sulla protezione dei dati.

**SPETTRO RADIOELETTTRICO:** In vista dell'avvio di una politica comune europea in materia di uso dello spettro radioelettrico e dell'attribuzione delle prime frequenze paneuropee (prevista a partire dal 2016), il Commissario europeo Kroes ha nominato un *High Level group* sullo spettro radioelettrico, in cui siede anche Caio (Mr. Agenda digitale per l'Italia). Il gruppo dovrebbe fornire un rapporto al Commissario prima della fine del suo mandato, con una serie di suggerimenti che dovranno poi tradursi in:

- Indicazioni alla delegazione europea e a quelle nazionali che parteciperanno alla WRC 2015 (conferenza mondiale sull'uso dello spettro)
- Decisioni strategiche sull'uso dello spettro in Europa nei prossimi vent'anni.
- 

---

4. Si veda: Proposta di Regolamento della Commissione europea relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (Regolamento generale sulla protezione dei dati) - COM (2012) 11, disponibile al seguente link: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0011:FIN:IT:PDF>; Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante misure volte a garantire un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dell'informazione nell'Unione - COM (2013) 48, disponibile al seguente link: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0048:FIN:IT:PDF>; Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno - COM (2012) 238, disponibile al seguente link: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0238:FIN:IT:PDF>; Proposta di direttiva sull'accessibilità dei siti web degli enti pubblici - COM (2012) 721, disponibile al seguente link: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0721:FIN:IT:PDF>

PLURALISMO: Dopo la consegna di quattro rapporti di studio, del rapporto dell'*High Level group* presieduto dal Presidente della Repubblica della Lettonia, e dopo la consultazione attualmente in corso, la Commissione Europea nel corso del 2014 dovrebbe produrre una proposta da sottoporre al nuovo Parlamento, in materia di pluralismo e libertà fondamentali. Non è detto che la soluzione sarà una Direttiva (come quella già bloccata vent'anni fa), ma potrebbero essere una serie di regolamenti e di iniziative di *soft power*.

MEDIA & INTERNET: Nel corso del 2014 una serie di nodi attualmente irrisolti arriveranno al pettine. Entro luglio 2014 l'Unione europea ed i suoi membri dovranno decidere se ratificare o meno il nuovo Trattato internazionale dell'UIT approvato al WICT 2012. Ad aprile una conferenza promossa da ICANN e dal governo brasiliano discuterà del futuro della *governance* mondiale di internet (ed una proposta in proposito verrà verosimilmente portata all'Assemblea generale delle Nazioni Unite di novembre 2014). Il libro verde della Commissione sulla Convergenza dovrà arrivare a discussione pubblica e bisognerà decidere che seguito dare alle richieste emerse nel corso della consultazione pubblica conclusasi poche settimane fa.

TUTELA DEI MINORI: Rinnovo delle attuali politiche europee in materia di protezione dei minori su internet e nei *media* sulla base dei suggerimenti contenuti nel rapporto della CEO *Coalition for Child On Line Protection*, che sarà presentato a fine anno 2013. Creazione di un modello integrato a livello europeo sulla base dell'organizzazione e delle finalità del Comitato Media e Minori.

#### *b) Dimensione delle politiche industriali e culturali*

EUROPA CREATIVA: Dall'1 gennaio 2014, Europa Creativa raggrupperà i programmi *Media*, *Cultura* e *Media Mundus* ed includerà i subprogrammi *Media* per l'audiovisivo e *Cultura* per i settori culturali e creativi, oltre che uno strumento finanziario di garanzia dei prestiti, politiche di cooperazione transnazionale e *desk* d'informazione. I bandi sono già in gestazione e alcuni partiranno già a dicembre 2013, a seguito dell'approvazione finale. Nel corso dell'anno 2014 verranno anche discussi i primi progetti pilota, nonché i progetti trasversali che dovrebbero fare da ponte fra gli ex progetti MEDIA e gli ex progetti CULTURA. In particolare, la Commissione dovrebbe presentare la proposta su come sostenere il multilinguismo audiovisivo ed i sostegni alla traduzione.

In questo ambito avrà particolare rilevanza quanto sarà deciso in materia di cinema, *media* e *digital literacy*. Un settore in cui l'Italia vanta uno specifico *know how* ed alcune esperienze all'avanguardia in Europa.

SERVIZIO PUBBLICO RADIOTELEVISIVO: Il caso greco ed il caso por-

toghese rendono sempre più inevitabile una discussione del ruolo del servizio pubblico nell'era digitale. Anche se non vi sono scadenze istituzionali in atto, di sicuro l'eventuale riforma del protocollo di Amsterdam sarà al centro del dibattito. L'occasione delle elezioni europee del maggio 2014, inoltre, è destinata ad acuire la visibilità e l'importanza in chiave europea del servizio pubblico radiotelevisivo.

Inoltre, il dibattito sul *digital divide* e sulla *media literacy* rilancia il tema della nuova "mission" del servizio pubblico nel XXI secolo.

**DIGITALIZZAZIONE:** gli sviluppi dell'agenda digitale e del piano per la creazione di un mercato unico europeo delle telecomunicazioni dovranno essere decisi, con il piano proposto dalla Commissaria Kroes che dovrebbe essere sottoposto al voto del Consiglio europeo. Sarebbe questa la fase in cui nuove priorità (sui contenuti) potranno essere introdotte, mentre si imporrà anche una discussione sul finanziamento delle future reti di Nuova generazione (visti anche gli sviluppi del caso italiano con la *querelle* Telecom Italia /Telefonica).

**DIRITTO D'AUTORE:** di tutta la carne al fuoco messa dalla Commissione uscente, sicuramente alcuni dei provvedimenti in discussione non arriveranno a buon fine prima della fine del mandato del Parlamento europeo. Sarà quindi possibile per la Presidenza favorirne la transizione di alcuni verso la prossima legislatura o affondarne altri.

**LA PIANIFICAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI:** nel 2014, in relazione a questi ultimi, bisognerà decidere sull'inserimento delle priorità culturali, come richiesto da tempo dall'Italia. Inoltre, saranno maturi i tempi per l'affermazione del principio di revisione di carattere politico del *budget* destinato a Europa creativa per il settennato 2014-2020.

### *c) Dimensione della politica estera e di vicinato*

**POLITICA DI VICINATO ENPI SUD:** dopo l'approvazione dei documenti politici nel 2013, il 2014 sarà l'anno della fase 2 della Primavera araba. Sono attese elezioni generali in Tunisia; elezioni presidenziali in Egitto ed in Algeria e *referendum* sulla Costituzione in Libia. L'atteggiamento dell'Europa in questa fase ed in particolare quello sui *media* sarà decisivo (in favore di una trasformazione delle vecchie televisioni di stato in veri enti di servizio pubblico radiotelevisivo indipendenti ed efficienti) e peserà sugli esiti finali del voto democratico. La RAI e la COPEAM sono strumenti che possono pesare in questo frangente ed aiutare a definire una politica europea in sintonia con gli interessi italiani.

**TTIP:** Il negoziato in corso è inevitabilmente destinato ad accelerarsi da qui al rinnovo della Commissione europea, ma non potrà certo concludersi prima

dell'arrivo dei nuovi poteri europei. Il secondo semestre 2014 sarà perciò decisivo nell'evoluzione delle discussioni e sicuramente gli aspetti del rapporto di internet con l'industria audiovisiva (accantonati per il momento) torneranno sicuramente al centro della scena. In quel preciso momento il ruolo della presidenza di turno dell'Europa rischia di essere nuovamente decisivo, allorché si tornerà a parlare di “eccezione culturale” e la Francia rischierà nuovamente di trovarsi isolata su questa materia che pure sta a cuore all'Italia.

### **Proposta di piano d'azione per l'audiovisivo**

Riprendendo le proposte discusse ed approvate nell'ambito dell'iniziativa Officina 2014 sul settore audiovisivo del 14 ottobre scorso a Roma, ecco un possibile piano d'azione.

Gennaio:

- Presentazione del primo calendario e del primo piano di lavoro del semestre italiano
- Creazione del coordinamento interistituzionale fra i vari soggetti (PCdM, MISE, MIBAC, AGCOM, *Privacy*, Agenzia digitale)
- Creazione del gruppo di lavoro delle parti interessate (RAI, Telecom Italia, Mediaset, ANICA, ecc.), controparte del coordinamento delle istituzioni

Febbraio:

- Incontro con le delegazioni della Presidenza lettone e lussemburghese sui temi audiovisivi
- Apertura tavolo di discussione con le istituzioni europee interessate
- 

Marzo:

- Approvazione del piano definitivo e del programma delle manifestazioni incluse nel calendario (consiglio informale, conferenze ed altro)

Luglio:

- Apertura del semestre
- (eventuale) Riunione speciale delle autorità europee della *Privacy* per discutere del pacchetto *Privacy* e delle ricadute in materia audiovisiva (*Connected TV, behavioural advertising*)

Settembre/Ottobre:

- (eventuale) Conferenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri sul futuro del servizio pubblico radiotelevisivo in Europa

- (eventuale) Conferenza su diversità culturale e dimensione mediterranea
- (eventuale) iniziativa da parte della Presidenza Italiana che assicuri un seguito adeguato –legislativo o no - al *Libro verde - Prepararsi ad un mondo della piena convergenza: crescita, creazione e valori*
- Eurovisioni 2013 (23-25 ottobre)

Novembre/Dicembre:

- Iniziativa di chiusura del semestre italiano
- Passaggio di consegne alla Presidenza lettone (e lussemburghese) con bilancio delle cose fatte e dei seguiti da fare.

## PER UNA POLITICA EUROPEA DEI DIRITTI E DELLA GIUSTIZIA

Elena Paciotti, *Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco*

### **Il quadro generale**

Nell'ambito del consolidamento dell'Unione europea come spazio di libertà sicurezza e giustizia (SLSG) si pongono problemi parzialmente diversi da quelli, drammatici, derivanti dall'inadeguatezza dei Trattati, che riguardano l'esistenza di una moneta unica priva di un governo dell'economia o l'assenza di una comune politica estera e di difesa, ma si pongono analoghi problemi di insufficienza di una comune visione politica. Quanto allo SLSG, il Trattato di Lisbona ha positivamente rafforzato il "triangolo" diritti fondamentali, democrazia e stato di diritto, attribuendo alla Carta dei diritti fondamentali valore vincolante pari a quello del Trattato, potenziando il ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, introducendo l'iniziativa dei cittadini e sopprimendo le principali limitazioni all'intervento della Corte di giustizia. E' necessario, tuttavia, istituire qualche forma di efficace controllo sul rispetto di tali principi da parte dei Paesi membri, anche ai fini dell'applicazione dell'art. 7 del Trattato e per superare la contraddizione dovuta al fatto che si pretendono elevati *standard* da parte dei Paesi candidati (i c.d. principi di Copenhagen) senza che vi siano analoghe verifiche nei confronti dei Paesi membri.

Alla data del 1° dicembre 2014 tutte le misure già adottate nel quadro dell'ex terzo pilastro (cooperazione giudiziaria penale e di polizia, di carattere intergovernativo) saranno assoggettate al controllo della Commissione e della Corte. Si dovranno adeguare ai Trattati le norme istitutive di agenzie europee quali *Eurojust* ed *Europol*: si apre qui un consistente settore di intervento rispetto al quale ben poco è stato fatto. Si potrà, inoltre, attivare la procedura di infrazione nei confronti di quei Paesi che non avranno dato attuazione alle decisioni quadro in materia e si misurerà tutta la distanza che c'è fra il diritto dell'Unione e la realtà della sua trasposizione ed attuazione da parte degli Stati membri.

### **Il diritto dell'Unione**

È questo uno dei problemi fondamentali che occorre affrontare: garantire libertà, sicurezza e giustizia richiede una ragionevole certezza dei propri diritti e la possibilità di vederli riconosciuti. Il che appare assai difficile in un contesto in cui le norme nazionali ed europee (oltre che internazionali) si moltiplicano all'interno di testi di diversa natura e di diversa fonte, sì che non solo i cittadini ma anche i giudici rischiano di non essere certi della disciplina applicabile nei singoli casi. Occorre uno sforzo di sistemazione coerente del diritto europeo, di

certezza circa la sua implementazione da parte degli Stati membri e di diffusione della sua conoscenza. Sia nel settore civile che in quello penale è necessario che si formi una comune cultura giuridica che consenta la comprensione delle diverse tradizioni dei Paesi membri non solo da parte del legislatore europeo ma anche da parte dei molteplici operatori che nei diversi Paesi sono chiamati ad attuare il diritto dell'Unione: a questo fine occorre investire adeguate risorse organizzative. Solo così si può creare quella fiducia che rende agevole il reciproco riconoscimento dei provvedimenti giudiziari.

La proposta istituzione del Procuratore europeo, introdotta dal Trattato di Lisbona, può portare anche ad individuare un corpo di norme procedurali europee che costituisca una base comune condivisa, oltre che a garantire una migliore difesa della moneta comune da frodi e contraffazioni.

### **I temi cruciali**

Numerose sono le materie nelle quali occorre un intervento legislativo dell'UE: in tema di rafforzamento dei diritti di cittadinanza, di lotta alle discriminazioni, per la protezione dei diritti fondamentali e per la tutela dei gruppi vulnerabili, ma anche in materia di diritto e procedura civile, di diritto e procedura penale, di lotta alla criminalità e alla violenza sulle donne.

Ma è in primo luogo necessario identificare una comune linea politica per affrontare un problema cruciale del nostro tempo, quello dell'immigrazione e dell'asilo, finora affrontato prevalentemente in un'ottica difensiva e repressiva, che produce tragedie e ignora il dettato dell'art.80 TFUE riguardo a "il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati anche sul piano finanziario". Affrontare razionalmente il problema dell'immigrazione significa coordinare e attuare una politica dei flussi commisurata alle esigenze dello sviluppo economico e demografico dell'Europa, di concerto per quanto possibile con i Paesi di provenienza, dei quali va allo stesso tempo incoraggiato e sostenuto lo sviluppo economico e civile. Significa coordinare e attuare una politica dell'integrazione che meglio realizzi una civile convivenza fondata sulla conoscenza e il rispetto reciproco e sull'uguaglianza dei diritti e dei doveri. Affrontare razionalmente il problema dell'asilo e della protezione dei rifugiati richiede interventi organizzativi ed economici importanti, non considerati nelle pur recenti norme europee, che assicurino una reale possibilità di accesso in condizioni di sicurezza alle procedure per il riconoscimento dei rispettivi diritti e un'accoglienza rispettosa della dignità delle persone. Il mandato di *Frontex* dovrà prevedere come dovere prioritario il salvataggio delle vite umane e il rispetto del principio di non respingimento.

In un periodo di innovazioni tecnologiche inarrestabili, che consentono l'agevole intromissione nella vita privata e professionale di ciascuno, è indispensabile un'efficace protezione della vita privata e dei dati personali, che non venga compromessa da generiche esigenze di sicurezza che ignorino i principi di specifica finalità, di proporzionalità, di lealtà, che debbono ispirare le regole in questa materia.

Se la riservatezza deve ispirare la tutela della vita privata, la trasparenza deve invece improntare la vita pubblica: l'accesso ai documenti dell'UE va meglio garantito con l'attesa revisione del relativo regolamento.

## PROMEMORIA PER LO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA

Ignazio Patrone, *Procura Generale presso la Suprema Corte di Cassazione*

La Presidenza Italiana cadrà in un momento delicato e, per molti versi, cruciale nella costruzione dello Spazio di LSG dell'UE.

Infatti, dopo le elezioni di maggio, vi saranno (a) un nuovo Parlamento europeo e una nuova Commissione, ciò che comporterà necessariamente la ridiscussione delle priorità in materia; vi sarà anche (b) la scadenza del Programma pluriennale di azione del Consiglio (attualmente, il Programma di Stoccolma) ai sensi dell'art. 68 TFUE; (c) entro il 1 giugno 2014 (quindi immediatamente prima della Presidenza) il Regno Unito dovrà decidere l'eventuale uscita dalle misure dello Spazio di LSG entrate in vigore nella vigenza del Trattato di Amsterdam; vi sarà, infine (d) la scadenza, il 1° dicembre 2014, del regime transitorio degli strumenti dell'ex terzo pilastro del Trattato di Amsterdam, con la loro trasformazione *ex lege* in direttive; tutti questi sono passaggi estremamente delicati, che richiedono idee chiare e fini ben coordinati fra loro.

A ciò si aggiunga che alcuni strumenti essenziali per l'implementazione delle nuove disposizioni introdotte col Trattato di Lisbona, prime fra tutte le proposte della Commissione per la creazione dell'Ufficio del Procuratore europeo antifrode ex art. 86 TFUE e per la riforma di *Eurojust* secondo quanto dispone l'art. 85 TFUE, sono già attualmente in discussione e, presumibilmente, lo saranno ancora nel luglio del 2014.

Senza considerare che l'Unione è alla ricerca di una vera politica comune in tema di immigrazione ed asilo, problema drammatico che stenta a trovare una risposta sul piano legislativo e, soprattutto, su quello operativo.

Occorrerebbe allora stabilire alcune priorità fondamentali.

- in materia di giustizia penale, la creazione dell'Ufficio del Procuratore europeo antifrode costituisce, per la sua novità, una scelta fondamentale, che andrebbe portata in porto il più rapidamente possibile mantenendo, nelle sue linee generali, l'impostazione data dalla Commissione al progetto;
- in secondo luogo, la riforma di *Eurojust* secondo quanto stabilisce l'art. 85 TFUE, costituisce anch'essa un passaggio essenziale per la creazione di strumenti che vadano oltre la cooperazione tra Stati;
- in terzo luogo, l'approvazione della Direttiva in materia di sequestro e confisca dei proventi dei reati, ampliando la modesta proposta della Commissione attualmente in discussione ed introducendo la possibilità di forme di sequestro e confisca senza condanna dei beni di provenienza criminale.

Su questi punti l'impegno italiano dovrebbe concentrarsi senza esitazioni.

Grande importanza hanno anche le proposte della Commissione in materia di diritti minimi dell'imputato e della vittima nel procedimento penale, alcune già contemplate in direttive approvate, altre appena presentate. L'armonizzazione minima dei diritti della difesa costituisce la base essenziale per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali, oggi spesso ostacolato dalle grandi differenze esistenti al riguardo nei diversi sistemi giuridici e dalla conseguente diffidenza dei giudici chiamati al riconoscimento delle decisioni altrui.

L'Italia dovrebbe presentarsi al suo semestre di Presidenza con le carte in regola riguardo alla attuazione degli strumenti dell'ex terzo pilastro, ciò che oggi purtroppo non è, grande essendo il numero delle decisioni e delle decisioni-quadro che non sono state attuate o che lo sono state solo in parte. Si tratta di un capitolo assai delicato, che richiederebbe uno sforzo legislativo da compiere, possibilmente, nel corso del primo semestre dell'anno, al fine di evitare l'umiliazione di procedure di infrazione a valanga subito dopo la nostra Presidenza.

Non possiamo presentarci alla scadenza del 1° luglio 2014 con la nostra attuale situazione carceraria.

Se è vero che la materia dell'esecuzione della pena è, strettamente intesa, fuori dai Trattati, è pur vero anche che il nostro sistema penale non godrà mai della necessaria fiducia altrui sino a quando le nostre carceri si troveranno nell'attuale condizione di indegno sovraffollamento. È inoltre fuori discussione che il rispetto dei fondamentali diritti alla dignità ed il divieto di trattamenti inumani e degradanti costituisce base stessa della costruzione di un'Europa del diritto e dei diritti. La scadenza del termine dato dalla Corte di Strasburgo al nostro Paese per risolvere il problema avverrà poco prima dell'inizio della Presidenza e sarebbe imbarazzante iniziare il semestre con condanne a catena per trattamenti inumani e degradanti. Gli impegni al riguardo dovranno dunque passare dagli intenti ai fatti.

Infine, priorità dovrebbe essere data alla questione del traffico di esseri umani; qui si dovrebbe imporre una politica coordinata di interventi che non veda la pur necessaria repressione delle organizzazioni criminali come unico obiettivo dell'azione dell'Unione. Se non si inizia ad agire su più piani coordinati, dalla politica estera e di sicurezza comune a quella dell'immigrazione e dell'asilo, la repressione sarà sempre episodica, legata a tragedie già avvenute e, in buona sostanza, dispendiosa ed inutile.

## ALCUNE PROPOSTE PER PESC-PESD

Alessandro Politi, *NATO Defense College Foundation - Roma*

Alcune proposte concrete sono:

a) Creare un gruppo d'azione dei paesi sotto attacco finanziario (i PIIGS) per concertare risposte ai creditori tra cui *debt audit*, rinegoziazione del debito, resistenza alla svendita di risorse nazionali. Dopo la crisi, aprire un serio negoziato per la rottura dei monopoli finanziari e la drastica riduzione della finanza ombra. È ovviamente un'azione politica così come quella di dare contenuto politico forte all'Euro.

b) Abbandonando le costituzioni europee, che non sono adesso praticabili, stilare una Carta Politica dell'Unione, da far approvare dalla maggioranza del Parlamento europeo e poi portare a livello intergovernativo. Punto essenziale: la Commissione è nominata dal Parlamento. Chiarire ai *partner* che, se non vogliono, facciano un *referendum* ed escano perché il tempo delle esitazioni tattiche è finito.

c) La politica estera deve avere un principio semplice e chiaro per il prossimo decennio: non oltre lo stretto di Hormuz ad Est e non oltre il Canale di Panama ad Ovest. In altri termini concentrarsi in ordine decrescente su Europa, Africa, Golfo, Grande Atlantico e due paesi vitali del Pacifico, di cui uno è la Cina.

d) Per Grande Atlantico s'intende un'estensione della *partnership* NATO significativa, strutturata ed operativa in modo da comprendere prima i grandi paesi dell'Atlantico Meridionale, ed in seguito altre regioni.

In sinergia con la PESC, la PESD ha bisogno di una riformulazione profonda perché tutti i concetti su cui eravamo abituati ad impostare la PESD e le pianificazioni militari più rodute sono sorpassati.

La crisi riguarda:

- La sostenibilità finanziaria dei bilanci statali della maggioranza dei paesi dell'area euroatlantica;
- La necessità d'impostare su diversi parametri energetici la logistica delle forze armate;
- Il calo demografico nella maggior parte dei paesi nell'area;
- La difficoltà nel riconoscere obiettivi comuni tra i maggiori ed i minori *partner* dell'UE e della NATO.

Preso atto del contesto e di una frammentazione politica piuttosto forte in materia di collaborazione militare tra i principali *partner* dell'UE, una nuova PESD deve poter cominciare rispondere a otto questioni principali:

### *1. Il tipo di conflitti che si prevede di fronteggiare*

In genere esiste un consenso sulla persistenza di lungo periodo per quel che riguarda le operazioni di pace nella loro accezione più lata, ma non si può escludere senza un attento vaglio l'ipotesi di almeno un grande conflitto regionale o addirittura continentale. In linea di principio la solidarietà atlantica ed europea rimangono un dato scontato, nella pratica non sarebbe irragionevole esplorare situazioni dove i legami possono essere più sfumati anche perché siamo alla terza dissociazione aperta in ambito euroatlantico dal 2003 davanti ad ipotesi d'intervento militare. Stesso criterio va applicato all'interno dell'Europa: i grandi paesi che pensano di far da soli, decidano formalmente di uscire dall'Unione, ma gli altri avranno tutto l'interesse ad integrare strumenti non più gestibili e sostenibili efficacemente a livello nazionale. Le relazioni speciali esistono ed esistono realisticamente solo all'interno dell'Europa.

### *2. Financial affordability*

Sotto questo titolo vanno ripensate le misure d'integrazione degli strumenti militari in una situazione finanziariamente molto critica e anche le condizioni di governo economico del settore. È possibile immaginare una distinzione fra due livelli: quello della difesa collettiva del territorio europeo (e quindi nazionale), che può essere integrato e quello delle missioni di pace che può essere separabile, ma non più separato. In questo ambito rientra la standardizzazione degli equipaggiamenti che è un imperativo strategico, operativo ed economico. I tentativi di standardizzazione dall'alto della gamma degli armamenti con successo sono molto pochi, quelli dal basso inesistenti. Va attuata la standardizzazione degli armamenti terrestri, cominciando da quelli leggeri per arrivare a quelli pesanti con una clausola *buy European*. Lo stesso criterio, con le necessarie differenze, va attuato in campo navale ed aeronautico, se necessario anche con equipaggiamenti americani. In materia di *governance* va attuata una politica di europeizzazione pubblica delle principali aziende in quanto le esternalità del privato o del privato con limitata partecipazione pubblica si sono rivelate ben superiori al previsto.

### *3. Risparmio energetico*

L'idea che l'apparato militare possa continuare uno schema logistico energivoro secondo il *business as usual* non è semplicemente prudente, oltre ad aumen-

tare la resistenza implicita ed esplicita alla spesa militare. Questo è un settore dove la messa in comune di tecnologie e pratiche può avere un effetto logistico rilevante.

#### 4. *Componente umana*

Il calo demografico e la situazione finanziaria puntano in due direzioni sinora intraprese da pochi Stati e senza coordinamento: personale multietnico, femminilizzazione ed impiego sistematico della componente privata. Una comune politica europea in questi due settori, di cui il terzo richiede un approccio comune in tempi brevi, può portare a risultati rilevanti nella gestione degli interventi.

#### 5. *Robotizzazione*

In questo settore è necessario un approccio comune sia per quel che riguarda i programmi, ma ancor di più nella gestione integrata del passaggio generazionale dagli immigranti digitali ai *digital natives*. Questo significa porre le basi per strutture organizzative molto più orizzontali e flessibili di quanto sinora in uso.

#### 6. *Alta formazione*

La NATO ha compiuto sforzi rilevanti in questo settore che non vanno duplicati, ma che vanno integrati sulla base delle specifiche esigenze della zona e della cultura europee. Un tema risulta particolarmente poco seguito come quello dell'etica e della motivazione militari: se non verranno affrontati, disporremo di quadri scollegati dalle società di provenienza e quindi meno in grado di affrontare le sfide morali e psicologiche dei prossimi conflitti. Temi più tecnici riguardano la collaborazione civili - militari, l'integrazione delle *gendarmerie* nelle operazioni, lo sviluppo di tecniche di *collaborative warfare* che vadano oltre il *joint/combined*.

# ALLEGATI

## **Per una Comunità Euro-mediterranea**

### **una proposta del Movimento Europeo - Italia**

Le Comunità europee prima e l'Unione europea poi sperimentano da decenni forme diverse di cooperazione con i paesi del Mediterraneo e in particolare con i paesi arabi. Negli ultimi vent'anni sono stati compiuti in particolare due tentativi a carattere globale con il Partenariato prima e con l'UpM poi ma l'uno e l'altra sono falliti per ragioni varie e in primo luogo per la mancanza di volontà politica dell'Europa comunitaria di dare una seria prospettiva politica alla cooperazione euro-mediterranea nel quadro di una politica estera e di sicurezza prigioniera di apparenti interessi nazionali <sup>1</sup>. Di fronte al fallimento del Partenariato e dell'UpM, c'è stato chi ha pensato a formule geograficamente più limitate come lo schema 5+5 concepito nel 1990 fra Italia, Francia, Spagna, Malta e Portogallo da una parte e i paesi dell'UMA (Algeria, Marocco, Tunisia, Libia e Mauritania) dall'altra. Sarebbe invece utile riflettere a una proposta politico-diplomatica più ambiziosa, di cui l'Italia potrebbe farsi promotrice in vista della presidenza italiana del Consiglio dell'Unione nel secondo semestre 2014. Si dovrebbe riflettere all'ipotesi di una "CECA" del Mediterraneo (MED-EU) che unisca gli aspetti degli interessi strategici condivisi (l'energia <sup>2</sup>, l'ambiente e l'acqua, l'immigrazione e la mobilità delle risorse umane, l'integrazione economica/sociale e il mercato ma anche la dimensione del rafforzamento della democrazia) a quelli di un quadro istituzionale comune (un'alta autorità incaricata di gestire gli interessi condivisi, un tribunale dei diritti, un comitato di ministri permanente, un "senato" designato a suffragio universale). Come la CECA si rivolse ai soli paesi democratici europei, MED-EU dovrebbe unire le due sponde rivolgendosi inizialmente ai soli paesi mediterranei che si sono lentamente avviati sulla via della democrazia e promuovendo azioni di società civile e di cittadinanza attiva negli altri paesi dell'area. Ciò richiede alcuni passaggi preliminari per preparare una conferenza diplomatica con possibilità di successo nel 2014/2015: una grande convenzione della società civile, una conferenza economico-finanziaria, la ricerca di principi e valori comuni nel campo dei diritti confrontando le carte del Consiglio d'Europa, dell'Unione europea, della Lega Araba e dell'Unione africana, un incontro dei rappresentanti delle democrazie locali, gli stati generali della gioventù euro-mediterranea. In tutti questi settori la società italiana, nelle sue varie articolazioni, può dare un contributo decisivo di ricerca e di proposta.

Rocco Cangelosi e Pier Virgilio Dastoli

(Roma, 1 ottobre 2012)

---

<sup>1</sup> Sul tema della sicurezza deve essere ricordata l'iniziativa lanciata da Gianni De Michelis a cui fa riferimento ora un progetto rivolto dall'OSCE a un gruppo di think tank europei fra i quali lo IAI e l'IPALMO.

<sup>2</sup> Su questo tema specifico Alfonso Iozzo e Antonio Mosconi hanno elaborato nell'ottobre 2011 una proposta di una "Comunità euromediterranea dell'energia" presentata ad Europeos e pubblicata dal Centro Studi sul Federalismo



## **Iniziativa dei Cittadini Europei**

**Titolo:** NEW DEAL 4 EUROPE - PER UN PIANO EUROPEO STRAORDINARIO PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE E L'OCCUPAZIONE.

**Oggetto:** un piano di investimenti pubblici per fare uscire l'Europa dalla crisi tramite lo sviluppo della società della conoscenza e la creazione di nuovi posti di lavoro soprattutto per i giovani.

### **Obiettivi principali:**

- Programma straordinario di investimenti pubblici dell'UE per la produzione e il finanziamento di beni pubblici europei (energie rinnovabili, ricerca, innovazione, reti infrastrutturali, agricoltura ecologica, protezione dell'ambiente e del patrimonio culturale ecc.);
- Fondo europeo straordinario di solidarietà per creare nuovi posti di lavoro, soprattutto per i giovani;
- Incremento delle risorse proprie del bilancio europeo tramite una tassa sulle transazioni finanziarie e una carbon tax.

**Base giuridica:** Articolo 3 del TUE; artt. 38, 39, 145, 170, 171, 173, 179, 180, 181, 311, 352 del TFUE.



## **“DOCUMENTO FINALE DI PROPOSTA ED AZIONE” DELL’ALLEANZA ITALIANA PER L’ANNO EUROPEO DEI CITTADINI 2013**

Nel quadro dell’Alleanza europea per l’anno europeo dei cittadini, alcune delle principali organizzazioni e associazioni della società civile italiana hanno creato, ad iniziare dal settembre 2012, una rete aperta allo scopo di elaborare delle proposte, scambiare buone pratiche, coordinare le attività svolte durante l’Anno europeo 2013”.

Queste realtà, rappresentative di cittadini europei, si sono proposte anche di facilitare il dialogo con le istituzioni: predisponendo in particolare suggerimenti e richieste da sottoporre non solo alla Commissione europea e al Parlamento Europeo ma anche al governo italiano, specie in vista della presidenza semestrale del 2014 (1 luglio - 31 dicembre), nonché di avviare azioni di sostegno per il rafforzamento del dialogo civile e per tutte quelle iniziative che saranno attuate utilizzando gli strumenti previsti dall’articolo 11 del Trattato di Lisbona.

Durante gli ultimi mesi, l’Alleanza italiana ha promosso ed ha partecipato a decine di iniziative di informazione e dibattito dedicate ai vari aspetti della cittadinanza europea su tutto il territorio nazionale ed europeo. Ha, inoltre, elaborato strumenti di indagine in grado di far conoscere meglio l’opinione dei cittadini e delle organizzazioni della società civile italiana, sempre su questioni legate alla dimensione europea della cittadinanza.

Tali attività hanno sicuramente contribuito in modo importante alla sensibilizzazione dei cittadini ai temi dell’Anno europeo 2013 e hanno voluto in tal modo compensare anche un investimento di risorse da parte delle istituzioni colpevolmente modesto. Tutte le organizzazioni associate ritengono, inoltre, che altre iniziative dovranno continuare ad essere promosse per far sì che ai cittadini e alla società civile organizzata venga riconosciuto veramente il ruolo di *stakeholder* essenziali nel processo decisionale dell’Unione. In questo contesto guardano, in particolare, verso il prossimo appuntamento elettorale europeo ed alla presidenza semestrale di turno del Consiglio dell’Unione spettante all’Italia nel secondo semestre del 2014.

In tale contesto l’Alleanza italiana è anche cosciente del fatto che la diffusa mancanza di consapevolezza da parte dei singoli sui diritti già esistenti a livello europeo, contribuisce non marginalmente ad indebolire il rapporto tra cittadini ed istituzioni dell’Unione. L’Alleanza vuole quindi concorrere anche a diffondere l’informazione fra i cittadini italiani, fra i cittadini europei e fra i cittadini di paesi terzi residenti in Italia sui vantaggi concreti per studenti, lavoratori, consumatori e imprenditori derivanti dalle norme europee, renderli consapevoli dei loro diritti, combattere i pregiudizi ed aiutarli a utilizzare gli strumenti della democrazia partecipativa. Sottolinea anche come tale compito viene ancora svolto in maniera insufficiente da parte della stampa e dei media e fa rilevare come strategie spesso non adeguate e sempre meno risorse vengano destinate a questo scopo da parte delle istituzioni. L’Alleanza italiana stessa ha portato avanti fino ad oggi le proprie attività sul territorio nazionale, senza poter usufruire di alcun contributo finanziario da parte delle istituzioni nazionali ed europee.

Partendo dal riconoscimento che in Italia, anche più che in molti altri paesi dell’Unione, esistono ancora numerosi ostacoli da superare per passare dalla nozione teorica di cittadinanza attiva europea a un’effettiva partecipazione alla gestione dei beni comuni, si evidenzia che tale situazione risulta ulteriormente aggravata dalla crisi economico-finanziaria e in particolare dai collegati limiti imposti al bilancio pubblico nazionale e dell’Unione.

Per riflettere su questa situazione e formulare delle proposte che siano in grado di contribuire al pieno sviluppo di una “cittadinanza europea”, superando gli ostacoli attualmente esistenti e predisponendo misure e strumenti adeguati, l’Alleanza italiana ha promosso al proprio interno 7 gruppi di lavoro tematici, che hanno identificato alcune priorità, ed elaborare delle raccomandazioni concrete indirizzate, sia alle istituzioni europee, sia verso quelle nazionali.

Molte di esse risultano condivise anche nei documenti elaborati dall’Alleanza europea, a testimonianza di una forte comune unità di analisi e di azione della società civile europea, che riesce, anche in tal maniera, a dimostrare l’assurdità di tutte quelle tendenze populiste, specie di tipo nazionalista e separatista, che negli ultimi anni si stanno riaffacciando nel quadro politico europeo. Esse richiedono però contemporaneamente che la classe politica europea riaffermi in ogni circostanza, con forza ed efficacia, i valori della solidarietà e della democrazia che costituiscono la base stessa del processo di integrazione.

Le analisi e raccomandazioni finali che di seguito vengono riportate, secondo l’ordine dei rispettivi gruppi di lavoro tematici che li hanno elaborati, devono essere considerate come espressione di una cittadinanza attiva, che per le organizzazioni riunite nell’Alleanza significa, in primo luogo, autonoma iniziativa per lo svolgimento di attività di interesse generale e partecipazione alla vita delle loro comunità e quindi alla democrazia, sia in termini di attività che di processo decisionale. Esse, inoltre, vanno interpretate e completate anche alla luce delle affermazioni già contenute nel Manifesto dell’Alleanza europea, nella Dichiarazione iniziale dell’Alleanza italiana per l’Anno europeo dei cittadini, nonché nella prospettiva dell’imminente dichiarazione finale dell’Alleanza europea.

#### **GIOVANI CITTADINI**

I giovani, per livello di preparazione e per apertura mentale, oggi possano essere considerati potenzialmente la fascia di popolazione maggiormente in grado di vivere compiutamente la dimensione della cittadinanza europea sviluppatasi fino ad oggi e valutarne meglio le possibilità ed opportunità future. Di fatto però, essi, ancora troppo spesso si trovano in condizioni tali da dover necessariamente ancora essere inclusi tra le categorie particolarmente vulnerabili, su cui ricadono maggiormente i costi di quell’Europa che ancora non si è invece saputa realizzare.

In particolare per i giovani italiani, l’acquisizione di una piena cittadinanza, intesa come esercizio dei diritti che da essa derivano sul piano formale, non avviene al raggiungimento dei requisiti di età stabiliti per legge: sul piano sostanziale si allunga sempre di più il periodo di permanenza dei giovani in una fase di “transizione”, intesa come mancanza di autonomia e passaggio dalla dipendenza dal nucleo familiare di provenienza a una condizione di autonomia economica, abitativa, lavorativa, sociale. Anche le istituzioni europee dovrebbero quindi contribuire a promuovere l’abbattimento delle barriere per l’accesso al credito come uno dei passi fondamentali per favorire l’inclusione sociale e la piena realizzazione del cittadino

#### **Proposte di azioni da intraprendere:**

**1)** Diffusione degli strumenti della micro-finanza e del micro-credito per la progettazione, lo sviluppo e la messa in rete di startup d’impresa e per i lavori autonomi promuovendo la creazione di *Hub* locali di *co-working* suddivisi in due tipologie: *hi tech* – raggruppando imprese tecnologiche che necessitano di fasi simili di sviluppo; complementari – raggruppando imprese di diversi settori produttivi in grado di completare reciprocamente il proprio business attraverso lo scambio simbiotico di prestazioni all’interno dell’*Hub*.

QUANDO: Breve e medio periodo

DA PARTE DI CHI: Istituzioni europee, nazionali, regionali e locali

**2)** Creare un “Fondo di Garanzia” per la copertura parziale del rischio d’insolvenza dei progetti che richiedono un finanziamento al fine di consentirne una migliore bancabilità e rivitalizzare i distretti produttivi locali attraverso nuove idee imprenditoriali ed un uso mirato dei fondi strutturali, ivi incluso per le iniziative volte a sviluppare la coesione sociale e la solidarietà tra le generazioni, favorendo così il *networking* locale tra mondo della formazione e sistema produttivo/imprenditoriale.

QUANDO: Breve e medio periodo

DA PARTE DI CHI: Istituzioni europee, nazionali, regionali e locali

**3)** Agevolare l'autonomia abitativa attraverso progetti di "prestito ponte", sul modello del Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali (2010), istituire un fondo di garanzia per i lavoratori discontinui attraverso il quale consentire la concessione di prestiti agevolati nei momenti di caduta di reddito e armonizzare i sistemi di protezione sociale e di fiscalità giovanile nell'Unione individuando le best practices e meccanismi comuni di sostegno al reddito che diano continuità, con particolare attenzione al periodo di ingresso nel mercato del lavoro.

QUANDO: Medio periodo

DA PARTE DI CHI: Istituzioni europee e nazionali, regionali e locali

## IDENTITÀ DI GENERE

La Comunità europea prima e l'Unione europea successivamente hanno dato un contributo notevole all'evoluzione generale del concetto di parità di genere, come valorizzazione dell'identità di genere, anche nel nostro paese. Oggi però restano aperti fronti importanti per la condizione femminile, quali la salvaguardia delle forme di welfare che esercitano una funzione di sostegno dell'occupazione femminile, le politiche relative all'accesso delle donne ai processi decisionali, le forme di regolamentazione e autoregolamentazione dell'immagine femminile nella comunicazione sociale e mediatica, fino all'individuazione degli strumenti più opportuni per la condivisione dei ruoli famigliari e la conciliazione tra vita professionale e vita privata.

Agire su queste dimensioni rimane prioritario per rendere effettiva la parità di genere e per favorire una piena attuazione dei diritti di cittadinanza e del loro relativo esercizio

### Proposte di azioni da intraprendere:

**1)** Elaborazione di un programma europeo di finanziamento per sostenere la formazione e la progressione di carriera delle donne all'interno dei partiti politici e le organizzazioni delle parti sociali, incluse le reti della società civile, nel management delle aziende, in posizioni executive e altre posizioni di responsabilità (compresi i media), così come intraprendere appropriate azioni positive per rimuovere gli ostacoli alla partecipazione delle donne e condurre uno studio sugli effetti delle recenti misure legislative in materia di parità di genere, al fine di valutare se queste sono efficaci per il raggiungimento di una presenza più equilibrata delle donne nelle posizioni decisionali (così come suggerito dal Comitato consultivo per la parità di opportunità fra donne e uomini - CCPO)

QUANDO: Medio periodo

DA PARTE DI CHI: Istituzioni europee e nazionali

**2)** Sostegno da parte dell'Ue alle azioni degli Stati Membri, anche attraverso l'Istituto Europeo per l'Uguaglianza di Genere, raccogliendo, analizzando e diffondendo dati confrontabili sui persistenti divari e attraverso la promozione di reti tra tutti gli stakeholders e lo scambio di esperienze e buone pratiche a livello europeo.

QUANDO: Breve periodo

DA PARTE DI CHI: Istituzioni europee e nazionali

**3)** Affrontare il gap occupazionale tra donne e uomini e il mondo del lavoro da un punto di vista qualitativo oltre che meramente quantitativo, operare quindi una tutela legislativa in tema di sostenibilità, ore di lavoro, lavoro atipico e precario, implementando ad esempio nuovi indicatori che non misurino semplicemente la crescita occupazione e il benessere delle donne lavoratrici in termini di reddito.

QUANDO: Breve e medio periodo

DA PARTE DI CHI: Istituzioni europee e nazionali

**4)** Elaborare un'analisi benchmark sulla dimensione e i trend della prospettiva di genere sulla base degli indicatori della Strategia Europa 2020, nonché, nella revisione di metà corso del 2015, richiedere agli Stati Membri di ridefinire gli obiettivi declinati per genere, in particolare per quanto riguarda l'occupazione e la povertà."

QUANDO: Breve e medio periodo

DA PARTE DI CHI: Istituzioni europee

## **POLITICHE DELL'INTEGRAZIONE**

Questione chiave per la concreta realizzazione della dimensione paritaria della cittadinanza nell'Unione europea, sta diventando sempre di più la necessità di fornire delle adeguate risposte anche a coloro che, sempre più numerosi, si stabiliscono all'interno delle società dei 28 Stati membri, pur possedendo la nazionalità di un Paese terzo. Ai residenti di lungo periodo nell'UE deve essere riconosciuto in modo sempre più evidente il diritto di partecipare alla costruzione della comunità politica dove risiedono. Questo significa anche rideterminare il concetto di cittadinanza europea con nuove definizioni concettuali e strategiche di cittadinanza civica, cittadinanza di residenza, cittadinanza sovranazionale, sempre basate anche sulla garanzia dei diritti fondamentali così come contenuti nella Carta dei diritti dell'UE ed aventi carattere di inclusione anche per coloro i quali non siano cittadini europei in senso formale.

Bisognerà quindi valorizzare la diversità come fondamento, ad ogni livello, delle "comunità di diritti" per consentire la partecipazione della persona alla vita pubblica della comunità in cui vive, promuovendo anche la titolarità dei diritti politici del cittadino non comunitario residente di lungo periodo nel territorio dell'Unione e in prospettiva anche iniziare a chiedersi se per tali situazioni possano anche essere immaginabili riforme dei Trattati europei che permetterebbero l'acquisizione di una cittadinanza dell'Unione non solo aggiuntiva ma anche disgiunta da quella degli Stati nazionali membri.

Allo stesso tempo appare condizione decisiva l'armonizzazione parallela delle politiche degli Stati membri sull'immigrazione attraverso l'approvazione e l'attuazione di una politica migratoria ed una normativa europea comune, nonché agevolare, specie in Italia, con una adeguata normativa nazionale l'acquisizione della cittadinanza di residenza per le seconde generazioni dei cittadini immigrati.

### **Proposte di azioni da intraprendere:**

**1)** Elaborazione di una proposta legislativa a livello comunitario che partendo dalla Relazione del Parlamento Europeo del 30 novembre 2001 sulla proposta di direttiva del Consiglio concernente lo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo (COM(2001) 127 – C5-0250/2001 – 2001/0074(CNS)) dovrebbe raccomandare la concessione del diritto di voto, per lo meno a livello locale ed europeo, in quanto fattore di integrazione responsabile.

QUANDO: Medio periodo  
DA PARTE DI CHI: Istituzioni europee

**2)** Elaborazione di proposte legislative per riconoscere giuridicamente l'esistenza di diverse accezioni e livelli di cittadinanze che permettano di portare avanti un modello di cittadinanza inclusiva e democratica che contempli anche il riconoscimento del diritto di elettorato passivo per i cittadini dei Paesi terzi.

QUANDO: Lungo periodo  
DA PARTE DI CHI: Istituzioni europee e nazionali

**3)** Istituzione di una commissione ad hoc per lo studio/aggiornamento di una politica migratoria EU comune

QUANDO: Breve periodo  
DA PARTE DI CHI: Istituzioni europee

**4)** Completamento del *Common European Asylum System* (CEAS)

QUANDO: Breve periodo  
DA PARTE DI CHI: Istituzioni europee

**5)** Adeguato coinvolgimento della società civile europea all'interno della GAMM (*Global Approach to Migration and Mobility*)

QUANDO: Medio periodo  
DA PARTE DI CHI: Istituzioni europee e nazionali

**6)** Elaborazione di modifiche della normativa italiana sulla cittadinanza, aggiornando i concetti di nazione e nazionalità sulla base del senso di appartenenza ad una comunità determinato da percorsi condivisi di studio, di lavoro e di vita.

QUANDO: Medio periodo  
DA PARTE DI CHI: Istituzioni nazionali

**7)** Elaborazione di modifiche alla normativa sul riconoscimento della cittadinanza italiana alle seconde generazioni basato sul principio dello *ius soli* anziché sullo *ius sanguinis*.

QUANDO: Breve periodo  
DA PARTE DI CHI: Istituzioni nazionali

**8)** Attuazione effettiva della tutela del multilinguismo (sancita dall'articolo 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e anche nella Costituzione italiana) e perseguimento di politiche utili a semplificare la comunicazione tra persone che parlano lingue differenti, ad esempio: rafforzando il sistema di traduzione dei documenti ufficiali dell'UE semplificando il linguaggio delle politiche e della legislazione europea, favorendo la pubblicazione di bandi e la presentazione di progetti in varie lingue e promuovendo concorsi di assunzione nelle Istituzioni europee in tutte le lingue ufficiali dell'UE in modo da consentire ai candidati di esprimersi nella propria lingua materna per ciò che riguarda una specifica competenza, nonché di compilare i moduli nella medesima lingua.

QUANDO: Medio e lungo periodo  
DA PARTE DI CHI: Istituzioni europee

### **CITTADINI VOLONTARI**

Si ritiene necessario riaffermare e sottolineare nuovamente, anche nel contesto dell'Anno europeo 2013 (dopo l'esperienza dell'Anno europeo del volontariato 2011), il determinante contributo del volontariato quale attore chiave per lo sviluppo di una coscienza civica e come strumento indispensabile per promuovere i valori europei.

Con la crisi la funzione del volontariato, quale strumento di coesione sociale risulta sempre più preziosa, ma allo stesso tempo essa viene confrontata con il dover affrontare crescenti difficoltà, specie in termini di risorse disponibili.

Prioritario, quindi, appare riconoscere il ruolo del volontariato – espressione della cittadinanza attiva europea – anche per il raggiungimento degli obiettivi della Strategia EUROPA 2020 e sostenere, di conseguenza, tutte quelle azioni che ne misurino adeguatamente il contributo economico e sociale. Il promuoverne lo sviluppo ulteriore ai vari livelli, da quello locale a quello internazionale diviene un fattore trasversale imprescindibile del successo di gran parte delle politiche settoriali strategiche europee.

#### **Proposte di azioni da intraprendere:**

**1)** Dare concreto seguito alle raccomandazioni del P.A.V.E. – Policy Agenda for Volunteering in Europe – in quanto i contributi allo sviluppo delle policy dell'Anno europeo del volontariato 2011 sono strettamente collegati e funzionali alle priorità indicate anche dai gruppi di lavoro operanti nel quadro dell'Alleanza europea per l'Anno europeo dei cittadini.

QUANDO: Breve periodo  
DA CHI: Istituzioni europee

**2)** Supportare adeguatamente le associazioni di volontariato e dei cittadini a livello locale, riconoscendo il loro insostituibile e diffuso contributo all'esercizio della democrazia partecipativa e allo sviluppo delle competenze civiche, in particolare delle persone ai margini del sistema educativo e lavorativo.

QUANDO: Breve periodo  
DA CHI: Istituzioni europee, nazionali, regionali e locali

**3)** Elaborare ed approvare una legislazione che definisca ed introduca la possibilità per le associazioni e fondazioni di dotarsi di uno "statuto europeo".

QUANDO: Medio periodo  
DA CHI: Istituzioni europee

**4)** Richiedere che EUROSTAT renda obbligatoria la raccolta di dati sulla base del Manuale sulla misurazione del lavoro volontario dell'OIL per poter disporre dei dati sul contributo economico generato dal volontariato

QUANDO: Medio periodo  
DA CHI: Istituzioni europee

### **PER UNA SOCIETA' INCLUSIVA**

La crisi economica ha avuto l'effetto di aumentare considerevolmente le situazioni di disagio ed esclusione sociale nell'insieme dell'Unione europea. Un dato di fatto che stride in modo evidente con tutte le dichiarazioni, strategie e progetti politici con cui l'Unione definisce i propri obiettivi, tra cui anche la Strategia Europa 2020. Questa situazione in ultima istanza sta seriamente mettendo a repentaglio non solo

la coesione sociale all'interno dei singoli Stati, ma sempre più anche l'unità di intenti ed azioni dell'Unione europea nel suo complesso e che troppo spesso dimostra di non procedere più guidata dal fondamentale valore della solidarietà tra i suoi membri.

Per evitare il generale ulteriore peggioramento di tale situazione e per iniziare a costruire in modo più equo il futuro dell'Unione deve essere accordata un'attenzione prioritaria a tutte quelle misure in grado di favorire l'inclusione sociale delle fasce di popolazione più fragili:

- o con azioni che devono prevedere il ricorso a misure di innovazione sociale finalizzate all'autosufficienza ma anche in grado di compensare l'attuale rigidità del mercato del lavoro, tenendo conto, in particolare, degli: over 50, giovani, donne, immigrati, persone con disabilità anche psichica, soggetti poco specializzati e con reddito estremamente basso.
- o con azioni di inclusione sociale che abbiano come obiettivo la rimozione delle barriere discriminanti, anche alla partecipazione, e attuando così il pieno diritto alle pari opportunità ed uguale trattamento.

Tali azioni, inoltre, devono essere orientate sia alla protezione dei soggetti sia alla realizzazione di un quadro di vita favorevole allo sviluppo delle loro capacità e possono essere declinate sotto alcuni aspetti fondamentali: l'assetto e l'efficienza dei servizi del territorio, il rafforzamento della "rete" degli attori coinvolti, il sostegno alla famiglia, la vigilanza sulla corretta applicazione delle leggi e il loro adeguato finanziamento. Si tratta di una sfida a cui in modo particolare l'Italia deve rispondere, attraverso un adeguato investimento in termini di politiche e di risorse, per garantire il pieno rispetto e la piena fruizione dei diritti di cittadinanza.

Si sottolinea, in particolare, l'urgenza di rendere concrete tutte le misure finalizzate alla realizzazione della piena inclusione sociale e lavorativa delle persone con disabilità fisica e psichica a tutti i livelli e in tutte le situazioni. È inoltre fondamentale coinvolgere le persone con disabilità e in particolare le organizzazioni che rappresentano le persone con disabilità nella progettazione e nell'attuazione di tali misure.

#### **Proposte di azioni da intraprendere:**

**1)** Adozione di una Direttiva Quadro europea sull'adeguatezza ed eventuale nuova introduzione di schemi e strumenti di reddito minimo garantito da parte degli Stati membri.

QUANDO: Medio periodo  
DA CHI: Istituzioni europee e nazionali

**2)** Introduzione di una tassa europea per le transazioni finanziarie che serva a finanziare gli investimenti sociali. In linea con la risoluzione del Parlamento Europeo dell'8 marzo 2011 l'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie porterebbe nelle casse pubbliche dell'UE circa 200 miliardi di euro ogni anno e contribuirebbe alla riduzione delle attività speculative, rendendole più costose e quindi meno vantaggiose.

QUANDO: Breve periodo  
DA CHI: Istituzioni europee e nazionali

**3)** Promozione in Italia, anche attraverso l'utilizzo dei Fondi Strutturali 2014-2020, di un "Programma nazionale sull'inclusione sociale" con l'obiettivo di rafforzare la rete degli attori coinvolti nell'offerta di servizi che, sulla base della *peer review*, permetta di far emergere le buone prassi, identificare strumenti comuni, promuovere il trasferimento e gli scambi di esperienze per armonizzare la eterogenea situazione che caratterizza l'offerta dei servizi e dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP).

QUANDO: Breve - Medio periodo  
DA CHI: Istituzioni nazionali

**4)** Prevedere un alleggerimento della pressione fiscale (riduzione del cuneo fiscale) sui servizi offerti dalle cooperative che si occupano di erogare servizi socio-assistenziali, al fine di consentire una più adeguata estensione degli stessi.

QUANDO: Breve periodo  
DA CHI: Istituzioni nazionali

**5)** Prevedere sgravi fiscali in favore delle famiglie sia che impieghino in modo regolare personale (spesso immigrati) dedicato ai servizi alla persona (colf, assistenti familiari, baby sitter), sia che vi sia il riconoscimento del "lavoro di cura" dei familiari stessi.

QUANDO: Breve periodo

DA CHI: Istituzioni nazionali

**6)** Definire quei “Livelli Essenziali di Assistenza Sociale”, previsti dalla legge 328/2000, che devono indicare quali prestazioni sociali siano vincolanti sul territorio nazionale e dunque in ogni regione.

QUANDO: Breve periodo  
DA CHI: Istituzioni nazionali

**7)** Definire, a livello nazionale ed europeo, un percorso per la messa in trasparenza e il riconoscimento delle competenze informali e non formali (competenze da esperienza/acquisite sul campo) di alcuni profili che operano nel settore dei servizi alla persona (colf, assistenti familiari, baby sitter).

QUANDO: Medio periodo  
DA CHI: Istituzioni europee e nazionali

**8)** Avvio di un piano nazionale per aumentare la disponibilità alloggiativa a prezzi calmierati e promozione di programmi territoriali per favorire l'accesso all'abitazione da parte di famiglie a basso reddito e senza garanzie, anche attraverso un coinvolgimento diretto delle banche. A tal fine è fondamentale procedere ad una mappatura degli edifici pubblici dismessi o non utilizzati che potrebbero essere riconvertiti ed utilizzati per centri temporanei di accoglienza e abitativi.

QUANDO: Medio e lungo periodo  
DA CHI: Istituzioni nazionali, con la collaborazione delle istituzioni regionali e locali.

**9)** Adozione dell'“Atto Europeo sull'Accessibilità”, un'iniziativa legislativa già da tempo in discussione finalizzata a “migliorare l'accessibilità di beni e servizi nel mercato interno” per le persone con disabilità e relativa ai settori dell'ambiente costruito, i trasporti e le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC);

QUANDO: Breve periodo  
DA CHI: Istituzioni europee

**10)** Sviluppare un indicatore per misurare l'occupazione delle persone con disabilità da inserire nelle statistiche europee e negli indicatori della Responsabilità Sociale d'Impresa (CSR).

QUANDO: Breve periodo  
DA CHI: Istituzioni europee

**11)** Assicurare l'adeguato finanziamento per l'attuazione da parte delle Regioni della legge 162/1998 e della legge 328/2000 nelle parti in cui prevedono misure di sostegno a favore delle persone con disabilità grave con progetti di aiuto e finanziamento individualizzati per interventi di assistenza domiciliare e la promozione di forme di emancipazione e di socializzazione. Tali leggi facilitano, tra l'altro, la fondamentale transizione dai servizi residenziali segreganti ai servizi alternativi radicati nella comunità.

QUANDO: Breve periodo  
DA CHI: Istituzioni nazionali, regionali e locali

## **CITTADINANZA E SOSTENIBILITA'**

Come per molte altre tematiche, sulla sostenibilità l'Europa marcia velocità diverse. I temi dei rifiuti, della mobilità ma anche quello dei profughi ambientali vengono affrontati ancora troppo spesso dagli Stati membri come “separati in casa” e non con una visione di sistema.

Non sono più sufficienti linee guida o indicazioni generali, c'è bisogno di leggi e regole condivise nella stesura e nell'applicazione. Questo vale appunto per la raccolta differenziata e il riciclo ma anche per le politiche energetiche e l'agricoltura. Vale per le regole nella gestione degli OGM e vale per l'affrontare tragedie come quelle di Lampedusa.

In modo particolare nel quadro della sostenibilità ambientale lo sviluppo di una cittadinanza piena e responsabile passa prioritariamente attraverso meccanismi di condivisione, partecipazione e coscienza. L'Italia e l'Europa hanno bisogno di condividere problemi e soluzioni, proposte e progetti. Per camminare davvero insieme senza diffidenze e pregiudizi.

La rivoluzione energetica, lo stop allo sfruttamento delle risorse sono forse alla base di tutto. Significherebbe dire basta alle guerre per il petrolio, stop all'inquinamento. Significherebbe salvaguardare i diritti e la salute di tutti i cittadini, non solo quelli europei.

Non servono tanto nuove misure esclusive sulle tematiche ambientali ma metodi di lavoro e di coinvolgimento dei cittadini validi su ogni decisione che riguarda i territori e che rispettino, ad esempio, i

modelli previsti dalla Convenzione internazionale di Aarhus. Sulle tematiche ambientali e della sostenibilità serve anche una seria e corretta divulgazione scientifica che consenta ai singoli cittadini di formarsi un'opinione scevra da strumentalizzazioni e sindromi emotive.

**Proposte di azioni da intraprendere:**

**1)** Campagne di informazione su specifiche tematiche come preconditione a consultazioni popolari (referendum-consulte-leggi popolari ecc.) atte a non far calare dall'alto le decisioni politiche.

QUANDO: Breve periodo  
DA CHI: Istituzioni europee e nazionali

**2)** La definizione di procedure certe per la consultazione preventiva dei territori coinvolti da progetti con forte impatto ambientale.

QUANDO: Medio periodo  
DA CHI: Istituzioni europee, nazionali, regionali e locali

**3)** Porre nelle agende politiche internazionali il tema dei migranti ambientali. Sul piano giuridico appare necessario un riconoscimento dello status di rifugiato ambientale, sia per rilevare statisticamente l'entità e valutare l'evoluzione del fenomeno, sia per creare una rete di assistenza e di protezione a favore di quanti sono costretti a emigrare a causa di emergenze ambientali. Una definizione di rifugiato, ai sensi del diritto internazionale, che include il degrado ambientale come un driver "valido" di spostamento potrebbe generare benefici netti per tutti i rifugiati (tradizionali e ambientali).

QUANDO: Medio periodo  
DA CHI: Istituzioni europee, nazionali, regionali e locali

**PROSSIMITA' E SUSSIDIARIETA'**

L'Unione europea si accinge ad affrontare delicatissimi passaggi politici, in occasione delle prossime elezioni europee, nel pieno di una crisi che ne ha ridefinito la missione e l'immagine nei confronti dei cittadini. Tutti gli indicatori concordano sul fatto che negli ultimi anni vi sia stato un notevole aumento della sfiducia, anche dei cittadini italiani, verso l'operato delle istituzioni europee. In questo contesto, costituisce conseguentemente una priorità recuperare tale fiducia, incrementando i livelli e le modalità di coinvolgimento nei processi decisionali e fornendo loro gli strumenti per incidere sulle scelte che vengono prese ad ogni livello.

La campagna elettorale europea costituirà un momento importante da questo punto di vista, così come sarà importante lavorare alla sempre maggiore partecipazione diretta dei cittadini.

L'UE prevede già una vasta gamma di modalità di partecipazione che chiamano in causa la società civile organizzata. Malgrado ciò esistono ancora ostacoli ad una partecipazione che sia veramente inclusiva e rappresentativa dei diversi interessi, e soprattutto è ancora sottovalutato il ruolo che anche i singoli cittadini attivi possono svolgere nella costruzione dell'Europa.

Si individua quindi nella rimozione agli ostacoli alla partecipazione un obiettivo prioritario sul quale poter sviluppare una vera e propria sfera pubblica europea. Si tratta di prevedere maggiori spazi per la partecipazione per i cittadini, singoli e associati e di rimuovere gli ostacoli dovuti alla cultura amministrativa che limitano l'interazione tra i cittadini e le istituzioni. Questo dovrà implicare maggiori sforzi per una semplificazione delle burocrazie come pure una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni nazionali, regionali e locali rispetto al loro ruolo fondamentale di tramite tra il cittadino e le decisioni che vengono prese al livello dell'Unione europea.

**Proposte di azioni da intraprendere:**

**1)** Si propone la modifica della legge 234/2012, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", (che ha sostituito la legge 11/2005) In particolare, l'art. 28 relativo alla "Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea", aprendo tale partecipazione a tutte le realtà della società civile organizzata e garantendo un dialogo regolare ed una effettiva considerazione delle opinioni e proposte espresse da questi soggetti.

QUANDO: Breve periodo  
DA CHI: Istituzioni nazionali

**2)** Avviare un percorso di analisi e rafforzamento dell'art.11 del Trattato di Lisbona che riconosca il ruolo della cittadinanza attiva quale fondamento della democrazia e che assicuri migliore applicazione ed incisività agli strumenti di dialogo civile da esso previsti. A tal proposito si propone anche di operare un'analisi comparativa dell'art.11 del Trattato di Lisbona e dell'art. 118/comma 4 della Costituzione italiana, per evidenziare i punti di forza dell'uno e dell'altro.

QUANDO: Medio periodo  
DA CHI: Istituzioni europee

**3)** Riconoscere concretamente che la pratica della consultazione deve essere meglio regolamentata dal punto di vista dei tempi e delle modalità e che non può essere portata avanti dalle istituzioni solamente a costo zero, ma che devono essere garantiti il rimborso dei costi a tutte le organizzazioni che vi partecipano per non creare delle discriminazioni ed allargare il bacino dei partecipanti.

QUANDO: Medio periodo  
DA CHI: Istituzioni europee

## **CULTURA E CREATIVITA'**

Vari segnali legati alla composizione del prossimo quadro finanziario europeo 2014-2020, sembrano dimostrare una maggiore consapevolezza da parte dell'Unione europea nei confronti della crescita e dello sviluppo che sono potenzialmente in grado di generare politiche dirette verso maggiori investimenti nella cultura e verso tutte quelle attività basate essenzialmente sulla creatività. Il nuovo programma "Creative Europe" ne potrebbe costituire un importante banco di verifica, ma in Italia, invece, questo tipo di investimento, insieme anche all'istruzione e alla formazione, continua a risentire pesantemente dei contraccolpi della crisi economica e a non venir considerato abbastanza strategico quale strumento per favorire piuttosto la ripresa.

Bisognerebbe invece riconoscere alla cultura un ruolo fondamentale nella costruzione della cittadinanza attiva e responsabile europea, anche per la grande importanza del suo contributo negli ambiti della coesione e dell'inclusione sociale.

L'accesso alla cultura, all'educazione e all'istruzione va considerato un diritto essenziale della cittadinanza europea, ponendo, anche in questo caso, la necessità di realizzare sia misure efficaci per la rimozione di ogni barriera discriminante sia, contemporaneamente, azioni volte a promuovere tale dimensione anche attraverso un maggiore coinvolgimento dei mass-media.

La creatività che ci contraddistingue ancora a livello globale va considerata un elemento prezioso non solo per lo sviluppo del singolo individuo, ma della società tutta e, da questo, dell'intera società europea. Come tale, anche essa, chiede misure concrete per sostenere e sviluppare l'espressione della creatività di tutti i cittadini.

### **Proposte di azioni da intraprendere:**

**1)** Favorire l'investimento dei privati nella cultura e valorizzare e sostenere con apposite misure normative e programmi le associazioni a scopo culturale, in particolare anche quelle di dimensioni minori, in grado di ingenerare preziosi impatti sul territorio. Nonché assicurare maggiore informazione su tali opportunità e semplificare in generale l'accesso ai bandi dei diversi programmi

QUANDO: Breve e medio periodo  
DA CHI: Istituzioni europee, nazionali, regionali e locali

**2)** Puntare veramente sui sistemi di istruzione e formazione, considerandoli anche come un fondamentale passaggio di crescita della consapevolezza del futuro cittadino attivo europeo. Anche attraverso l'ulteriore rafforzamento degli esistenti programmi di mobilità all'interno dell'UE.

QUANDO: Breve e medio periodo  
DA CHI: Istituzioni europee e nazionali

**3)** Piena inclusione delle persone con disabilità nella vita culturale e nella creatività. In particolare anche attraverso l'utilizzo di tecnologie digitali che possano venire incontro in modo adeguato alle diverse esigenze delle varie categorie di disabilità.

QUANDO: Breve periodo  
DA CHI: Istituzioni europee, nazionali, regionali e locali

L'Alleanza, ora, chiede che alle analisi e proposte che sono state portate avanti durante questo anno venga garantito un "follow up" reale, concreto e misurabile da parte di tutte le istituzioni interessate. Suggestisce quindi che all'azione di monitoraggio che verrà messa in opera anche dalle organizzazioni aderenti, venga affiancata l'organizzazione di momenti di verifica da parte delle istituzioni e che questi siano di natura strutturale e regolare.

La rete delle organizzazioni e associazioni italiane poi, pur essendo consapevole della necessità di sfruttare appieno le potenzialità del Trattato di Lisbona, è altresì convinta che, ancor più a causa della crisi economica e sociale, è richiesto un salto rapido in avanti verso un'unione politica, secondo un modello costituzionale federale che abbia al suo centro una democrazia sopranazionale rappresentativa, partecipativa, paritaria e di prossimità.

In questo spirito, la rete italiana intende contribuire all'azione delle forze politiche, economiche, sociali e culturali che in Italia e in Europa chiedono l'avvio di un rapido processo di riforme dell'Unione collegato alle dinamiche che saranno messe in moto prevedibilmente già dal 2014 in poi.

Roma, 8 novembre 2013

*Fanno parte dell'Alleanza Italiana per l'Anno europeo dei cittadini 2013, le seguenti organizzazioni:*

**Organizzazioni promotrici e coordinatrici**

ALDA - Associazione Agenzie della Democrazia Locale  
CIME - Consiglio Italiano del Movimento Europeo  
FORUM TERZO SETTORE

**Organizzazioni aderenti**

•50 & più/Enasco –

- Acli – Associazioni cristiane lavoratori italiani)
- ADA Nazionale – Ass. per i diritti degli anziani
- AEDE – Associazione Europea degli Insegnanti
- AIACE – Ass. Internaz. degli Anziani della CE
- AICCRE – Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa
- AGE – Associazione Giornalisti Europei
- ALTRAMENTE
- ANPAS – Ass. Nazionale Pubbliche Assistenze
- A.P.A. Associazione onlus Ansia Panico Agorafobia
- ARCI – Associazione di promozione culturale
- A.R.S.E. progetto laboratorio – associazione per la ricerca e la sperimentazione educativa
- Associazione 'Io resto in Calabria'
- ATD Quarto Mondo
- BdT – Banche del Tempo
- Centro Antartide
- Centro di Studio e Ricerca "Educazione e politica. La cittadinanza fra storia e scienza della formazione" Università di Bologna
- CGIL – Confederazione Generale Italiana del Lavoro
- Cilap Eapn – Collegamento Italiano di Lotta alla Povertà
- CIPSI – Coordinamento di iniziative popolari di solidarietà internazionale
- Cittadinanzattiva
- Comitato italiano del "Prix Femmes d'Europe"
- Concreta-mente – officina di idee per l'Innovazione
- CSI – Centro Sportivo Italiano
- CSV Marche -Area Europa
- CSV Net Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato
- Doppia Corsia

- European Alternatives
- FID – Forum Italiano della Disabilità
- FISH – Federazione Italiana per il superamento dell'Handicap
- FNISM – Federazione nazionale dei insegnanti
- FOCSIV – Federazione Organismi Cristiani Servizio Internazionale Volontario
- Fondazione ANT – attività oncologica, assistenza sociale e socio – sanitaria
- Fondazione Antonio Guarasci
- Fondazione Roselli
- Forum Nazionale dei Giovani
- Gruppi archeologici Italia – volontari per i beni culturali
- ICLS - Intercultural Communication and Leadership School
- Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà
- LEGAMBIENTE
- Leipuò – associazione culturale
- MFE – Movimento Federalista europeo
- MOVI – Movimento Volontariato Italiano
- PaceFuturo
- PRO.DO.C.S.
- Spes – associazione promozione e solidarietà
- TECLA - Associazione per la Cooperazione transregionale, nazionale ed europea
- TIA – Formazione internazionale
- UGEF – Unione Giornalisti Europei per l'Europa Federale
- UGL – Unione Generale del Lavoro
- UICI– Unione Italiana dei Ciechi e degli Ipoovedenti ONLUS
- UIL – Unione Italiana del Lavoro
- UNICEF Roma
- Unieda – Unione italiana di educazione degli adulti
- Università delle LiberEtà del FVG – centro d'educazione permanente
- "Un ponte di storia per l'Europa" ONLUS
- UPI – Unione Province d'Italia
- Upter – Università popolare di Roma

*Tre note a cura di Alessandra Briganti*

## UNIONE BANCARIA: SFIDE E OPPORTUNITÀ DELLA PRESIDENZA ITALIANA

### **Introduzione**

La crisi che ha investito l'Europa nel 2010 ha avuto l'indubbio effetto di porre in evidenza alcune lacune nella costruzione istituzionale dell'Unione economica e monetaria (UEM). Si è quindi proceduto a mettere in campo tutta una serie di strumenti – dal Meccanismo Europeo di Stabilità al *Fiscal Compact* – che ponessero rimedio a tali lacune. Tra i progetti più ambiziosi in discussione vi è quello dell'Unione bancaria, menzionato per la prima volta nel Rapporto van Rompuy<sup>1</sup>, il cui duplice scopo è da un lato, istituire un efficace quadro normativo in materia di sorveglianza e dall'altro, “spezzare il circolo vizioso tra banche e debito sovrano”<sup>2</sup>, gettando le basi di una maggiore integrazione finanziaria a livello comunitario.

Il progetto è costituito dai cosiddetti tre pilastri che prevedono: a) la centralizzazione del sistema di sorveglianza; b) il meccanismo di risoluzione delle crisi; c) il sistema di garanzia dei depositi.

Inoltre, l'approvazione del meccanismo comune di vigilanza delle banche e delle direttive europee sull'assicurazione dei depositi e la risoluzione delle crisi bancarie è strettamente correlata all'istituzione di un nuovo strumento del Meccanismo europeo di stabilità con cui si potrà procedere alla ricapitalizzazione diretta delle banche in difficoltà senza pertanto gravare sui debiti pubblici degli Stati membri<sup>3</sup>.

Di seguito, verranno illustrate le principali caratteristiche dei provvedimenti

---

1. Verso un'Autentica Unione Economica e Monetaria. Relazione del presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy del 26 giugno 2012, consultabile al link: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/131298.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/131298.pdf).

2. Dichiarazione del Vertice della Zona Euro del 29 giugno 2012, consultabile al link: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/131369.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/131369.pdf).

3. Sebbene l'istituzione di un fondo intergovernativo che diventa azionista di una banca ed è dotato di poteri di governance rappresenti un importante passo verso la creazione di eurobond, è stato da più parti sottolineato come i 60 miliardi di euro stanziati a favore delle banche in difficoltà nell'eurozona costituiscano una cifra irrisoria rispetto alle risorse economiche effettivamente necessarie per il raggiungimento di tale obiettivo.

Le condizioni poste per beneficiare di tale strumento sono molto restrittive al fine di scoraggiare l'azzardo morale degli Stati. Il paese richiedente dovrà, quindi, non essere in grado di ricapitalizzare da solo le banche in difficoltà senza per questo mettere a repentaglio la sostenibilità del proprio debito sovrano; le banche in questione non dovranno essere in grado di reperire le risorse necessarie al risanamento dal mercato. Il ricorso a tale strumento è consentito solo se essenziale per mantenere la stabilità finanziaria dell'Eurozona. Viene prevista, inoltre, tutta una serie di obblighi cui il paese richiedente dovrà conformarsi, quali la partecipazione alla ricapitalizzazione in misura non inferiore al 20% del totale erogato dal Meccanismo europeo di stabilità. L'aiuto, infine, si accompagnerà a un forte controllo delle autorità europee sulla gestione delle banche interessate.

che fanno riferimento ai cosiddetti tre pilastri del progetto di Unione bancaria e per ciascuno verranno evidenziati i punti critici e lo stato di avanzamento delle discussioni a livello comunitario.

### **1. Centralizzazione della vigilanza (SSM)**

Uno dei punti cruciali del progetto di Unione bancaria, riguarda l'istituzione di un Meccanismo di vigilanza unico<sup>4</sup> per il settore bancario, basato sul trasferimento di compiti di vigilanza prudenziale degli enti creditizi a livello europeo. La BCE sarà chiamata ad assolvere tale funzione congiuntamente alle autorità di vigilanza nazionali.

Rispetto al progetto originario, è stato circoscritto l'ambito di applicazione della normativa, introducendo dei requisiti sulla base dei quali le banche che ne sono in possesso sono sottoposte alla sorveglianza della BCE la quale può, tuttavia, a sua discrezione esercitare gli stessi poteri su altre banche, ad esempio in presenza di problemi di stabilità nel settore bancario. In altri termini, delle oltre 6000 banche presenti nell'eurozona - di cui le prime 130 coprono circa l'80% degli *asset* bancari - solo le più grandi istituzioni rientreranno nell'ambito della diretta sorveglianza della BCE; al contrario, le altre saranno sottoposte alla sorveglianza delle autorità nazionali e indirettamente della BCE. Il regolamento prescrive degli obblighi di informazione e stretta collaborazione tra la BCE e le autorità nazionali di sorveglianza. Di fatto, spetterà alle autorità nazionali il compito di fornire alla BCE le informazioni relative alle banche anche di maggiori dimensioni e di assistere la BCE nella preparazione e attuazione dei provvedimenti in materia di sorveglianza.

La base legale del SSM è l'art. 127 TFUE ai sensi del quale "il Consiglio, deliberando all'unanimità mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, previa consultazione del Parlamento europeo e della Banca centrale europea, può affidare alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie, escluse le imprese di assicurazione". Tale scelta

---

4. Il pacchetto di proposte relative alla creazione di un sistema centralizzato di vigilanza sul settore bancario comprende: 1) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - "Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria", COM(2012) 510; 2) Regolamento (UE) N. 1024/2013 del Consiglio del 15 ottobre 2013 che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, in Gazzetta ufficiale n. L 287 del 29/10/2013.; 3) Regolamento (UE) N. 1022/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), per quanto riguarda l'attribuzione di compiti specifici alla Banca centrale europea ai sensi del regolamento del Consiglio (UE) n. 1024/2013, in Gazzetta ufficiale n. L 287 del 29/10/2013.

assegna alla BCE un ruolo fondamentale nel sistema centralizzato di vigilanza. Tuttavia, da tale impostazione derivano molti problemi tra cui:

(i) il potenziale conflitto tra responsabilità della politica monetaria e compiti di sorveglianza;

(ii) la questione relativa alla distinzione tra funzioni regolamentari e di sorveglianza; in altri termini, ad un sistema di vigilanza centralizzato europeo farà da contraltare una regolamentazione del settore bancario attuata essenzialmente a livello nazionale. Le differenze nei sistemi di vigilanza nazionali registrate sinora rischiano, con l'accentramento del sistema di sorveglianza, di avere conseguenze ancora più profonde nella misura in cui risulti difficile per la BCE assumere uno *standard* comune nell'esercizio della vigilanza, determinando in tal modo il fallimento di uno degli obiettivi della riforma sull'Unione bancaria, ossia la parità di trattamento degli intermediari;

(iii) la necessità di disporre in dettaglio compiti, poteri e responsabilità della BCE che assumerà il ruolo di istituzione centrale in una rete europea di sorveglianza che continuerà a coinvolgere le autorità nazionali di sorveglianza e ad attribuire loro importanti funzioni. Data la frammentazione del quadro normativo, contabile e fiscale degli Stati membri dell'Eurozona, il ruolo delle autorità nazionali è imprescindibile e gli obblighi summenzionati di collaborazione e scambio di informazioni sono funzionali a prevenire le asimmetrie informative che si verrebbero a generare. Permane, tuttavia, il rischio che il compito della BCE si riduca alla convalida di decisioni prese a livello nazionale. Inoltre, i meccanismi di cooperazione tendono a fallire soprattutto nei momenti di crisi sistemiche durante le quali le autorità nazionali di sorveglianza tendono maggiormente a proteggere l'interesse nazionale piuttosto che quello europeo. L'incisività della funzione di sorveglianza svolta dalla BCE potrebbe, inoltre, risentire della mancanza di *locus standi* dell'Eurotower di fronte alle corti nazionali, nonché della possibilità per la BCE di comminare sanzioni amministrative solo in caso di violazioni di requisiti derivanti da atti direttamente applicabili del diritto comunitario e solo nei confronti di persone giuridiche;

(iv) la necessità di rivedere la *governance* della BCE dal momento che la partecipazione all'Unione bancaria è facoltativa per i paesi non aderenti all'UEM. Si è previsto di istituire un Comitato di Sorveglianza all'interno della BCE che assista il Consiglio direttivo (di cui fanno parte solo gli Stati Membri dell'Eurozona) sulla base di regole che assicurino sia la separazione tra politiche prudenziali e politiche monetarie, sia l'eguaglianza tra i rappresentanti degli Stati Membri dell'eurozona e degli altri Stati Membri che partecipano parimenti all'Unione bancaria. In caso di controversie tra questi due organismi relativamente a que-

stioni sulla sorveglianza, entrerebbe in scena un terzo organismo con funzioni di conciliazione. L'architettura istituzionale ideata, tuttavia, risulta ridondante e potrebbe andare a scapito del processo decisionale in termini di efficienza;

(v) la questione dei paesi che non fanno parte dell'Eurozona e che non sono rappresentati nel Consiglio direttivo della BCE, mentre partecipano all'Autorità Bancaria Europea (EBA), competente per l'armonizzazione della regolamentazione nel settore bancario. La questione sarà tanto più complessa quanto più numerosi saranno gli Stati non aderenti all'UEM che decideranno di non prendere parte al progetto di Unione bancaria. Per questo motivo, è fondamentale creare uno schema di incentivi che incoraggi tali Stati ad aderire al progetto. La sola previsione della stabilità sistemica non risulta, infatti, sufficiente ad accettare una limitazione della sovranità delle proprie funzioni di vigilanza.

Entrambi i regolamenti che formano il pacchetto legislativo sul SSM sono entrati in vigore, ma prima di assumere ufficialmente la funzione di sorveglianza, la BCE dovrà condurre una complessa revisione dei rischi attuali nel bilancio delle singole banche europee cui potrebbe essere richiesto di aumentare il capitale e/o ristrutturare le proprie operazioni. La revisione sarà completata da una serie di *stress test* in collaborazione con l'EBA. Si prevede di finalizzare questa fase alla fine del 2014, ma non sono da escludere ritardi e complicazioni dovuti alla necessaria riorganizzazione delle banche che dovrà essere finanziata a livello nazionale.

## **2. Meccanismo di risoluzione delle crisi (SRM)**

Funzionale al completamento dell'azione di vigilanza della BCE è il Meccani-

---

5 Si veda la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione delle crisi degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo unico di risoluzione delle crisi e del Fondo unico di risoluzione delle crisi bancarie e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010, COM(2013) 520. La Commissione ha annunciato il Meccanismo unico di risoluzione delle crisi nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - "Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria", COM(2012) 510 e nella Comunicazione della Commissione - "Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo", COM(2012) 777. Nelle conclusioni del Consiglio europeo del 13-14 dicembre 2012, si è riconosciuta la necessità di istituire un Meccanismo unico di risoluzione delle crisi a complemento dell'accentramento delle funzioni di vigilanza a livello europeo. Successivamente, il Consiglio europeo ha confermato l'intenzione di giungere rapidamente ad un accordo sulla proposta della Commissione sul Meccanismo di risoluzione delle crisi in modo da adottarla prima del rinnovo del Parlamento europeo. L'ultimo Consiglio europeo, svoltosi il 24-25 ottobre, ha rinviato la conclusione dell'accordo sul Meccanismo unico di risoluzione al Consiglio di dicembre contestualmente all'accordo finale con il Parlamento Europeo sulla Direttiva sulla Risoluzione e Risanamento delle Banche.

Si segnala, inoltre, il ruolo del Parlamento europeo che ha auspicato più volte una maggiore integrazione delle modalità di risoluzione delle crisi bancarie, invitando la Commissione ad accelerare i tempi per la presentazione della proposta di un regolamento istitutivo del SRM (Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo "Servizi finanziari: mancanza di progressi in seno al Consiglio e ritardo della Commissione nell'adozione di determinate proposte" del 13 giugno 2013, disponibile al seguente link: <http://www.europarl.europa.eu>)

simo unico di risoluzione delle crisi nel settore bancario<sup>5</sup>. L'obiettivo è prevedere un sistema in grado di rispondere in modo rapido ed efficiente ad eventuali fallimenti bancari senza che l'onere delle perdite gravi sui contribuenti europei, sull'economia reale ed in particolare sulle finanze pubbliche.

Nella proposta di regolamento presentata dalla Commissione si prevede l'istituzione di una nuova autorità di risoluzione (*Single Resolution Board* - SRB) competente per l'applicazione del *corpus* di norme volte all'armonizzazione dei quadri nazionali per il risanamento e la risoluzione delle crisi bancarie<sup>6</sup> in virtù delle quali gli Stati membri vengono dotati dei medesimi strumenti e procedure per una gestione ordinata dei fallimenti bancari.

L'autorità di risoluzione avrà competenza per l'applicazione delle norme sul risanamento e sulla risoluzione delle banche negli Stati membri che decideranno di aderire all'Unione bancaria; negli altri Stati membri tale compito spetterà alle autorità nazionali.

Il SRB sarà composto da rappresentanti della BCE, della Commissione europea e delle autorità nazionali del paese in cui si trovano la sede centrale e le succursali e/o le filiazioni della banca ed avrà ampi poteri di analisi e definizione del metodo di risoluzione della crisi, degli strumenti da utilizzare e delle modalità di coinvolgimento del Fondo europeo di risoluzione. Tuttavia, spetterà alla Commissione determinare se e secondo quali modalità avviare una procedura di risoluzione delle banche, diversamente sarebbe stata necessaria, infatti, una modifica dei Trattati. Le autorità nazionali saranno coinvolte nell'attuazione del piano di risoluzione che verrà monitorato dal SRB il quale potrà – in caso di non conformità dell'autorità nazionale alle misure prescritte nel piano di risoluzione - applicare direttamente provvedimenti esecutivi alle banche in difficoltà.

L'altra importante innovazione è costituita dal Fondo unico di risoluzione delle crisi bancarie, posto sotto il controllo del Meccanismo unico di risoluzione delle crisi che garantirebbe la disponibilità di finanziamenti a medio termine durante la ristrutturazione della banca. Il Fondo sarà finanziato attraverso contributi del settore bancario e sostituirà i fondi nazionali di risoluzione delle crisi bancarie che ciascuno Stato dovrebbe creare a partire dal 2015 in conformità con la proposta di direttiva sulla risoluzione delle crisi. Le norme sul Fondo comune di risoluzione si applicheranno agli Stati membri della zona euro e a quelli che aderiranno all'Unione bancaria; al contrario, i fondi di risoluzione saranno costituiti a livello nazionale in tutti quegli Stati che non faranno parte

---

<sup>6</sup> Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di risanamento e di risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento (rifusione), COM (2012) 280.

dell'Unione bancaria.

Nella fase transitoria, le crisi del settore bancario continueranno ad essere gestite a livello nazionale, ma si procederà ad una graduale armonizzazione delle diverse discipline previste dagli Stati membri in materia di risoluzione delle crisi, sulla base del principio dell'addebitamento delle perdite bancarie ad azionisti e creditori anziché ai contribuenti. Tale obiettivo sarà raggiunto, da un lato, attraverso gli orientamenti riveduti sugli aiuti di Stato alle banche nel contesto della crisi finanziaria<sup>7</sup>, e, dall'altro, grazie alla possibilità di una ricapitalizzazione diretta delle banche da parte del Meccanismo europeo di stabilità. I due provvedimenti perseguono l'obiettivo di subordinare il sostegno statale alle banche proveniente dalle finanze pubbliche nazionali e dal Meccanismo europeo di stabilità ad un'adequata "condivisione degli oneri" con gli investitori privati di una banca.

Rispetto alla proposta di Regolamento sono stati mossi dei rilievi sui seguenti punti:

(I) Base legale. La proposta di regolamento della Commissione individua il suo fondamento giuridico nell'art. 114 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) contenente "misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno". Tale impostazione, sulla quale si è espresso in modo favorevole il Servizio giuridico del Consiglio, viene osteggiata da quanti ritengono che l'art. 114 del TFUE offre una base giuridica debole per l'istituzione dell'autorità europea di risoluzione. E' la posizione della Germania secondo la quale sarebbe auspicabile una modifica dei Trattati dal momento che il SRM non si profilerebbe come una semplice autorità strumentale al funzionamento del mercato interno, ma piuttosto come un'autorità dotata di ampi poteri decisionali.

(II) Eccessiva interdipendenza dalla Commissione europea. Nella proposta di regolamento si legge, infatti, non solo che alla Commissione spetta l'ultima parola sull'avvio della procedura di risoluzione, ma anche che essa può a sua discrezione avviarla in assenza di una raccomandazione del SRB.

(III) Finanziamento del Fondo comune di risoluzione. Il finanziamento avverrà *ex ante* e sarà interamente a carico delle banche sulla base di quote annuali definite secondo le diverse tipologie di rischio delle singole banche. Si prevede, altresì, la possibilità di finanziamenti *ex post* richiesti alle banche o sul mercato

---

7. Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria («La comunicazione sul settore bancario»), in Gazzetta ufficiale n. C 216 del 30/07/2013.

il cui importo è potenzialmente illimitato. Tale situazione di incertezza potrebbe avere effetti negativi sul costo del finanziamento bancario. Quanto ai contributi *ex ante*, si pongono due questioni rispetto al sistema bancario italiano: *a)* Contributi richiesti a banche che partecipano a sistemi privati di assicurazione riconosciuti dal punto di vista normativo e regolamentare; *b)* Modalità di erogazione del contributo ordinario *ex ante* basata su un'ampia diffusione della raccolta obbligatoria al dettaglio che comporterebbe un ingente drenaggio di risorse finanziarie nella fase di entrata in vigore<sup>8</sup>.

La proposta di Regolamento è attualmente in fase di discussione e si è più volte ribadita l'intenzione di raggiungere un accordo entro la fine dell'anno in modo da adottare il provvedimento prima delle elezioni del Parlamento europeo e garantirne l'entrata in vigore nel 2015, data in cui è prevista anche l'entrata in vigore della direttiva sulla risoluzione e risanamento delle crisi nel settore bancario. Tuttavia, i negoziati stanno incontrando degli ostacoli in relazione soprattutto all'istituzione del Fondo comune di risoluzione la cui costruzione riposa sulla mutualizzazione del rischio. Significativamente, nelle conclusioni del Consiglio europeo del 24 – 25 ottobre, non si fa alcun riferimento alla questione del Fondo comune di risoluzione.

### **3. Sistema di garanzia dei depositi**

Il terzo pilastro del progetto di Unione bancaria è costituito dal *Deposit Guarantee Schemes*, (DGS) ossia la riforma della direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi<sup>9</sup> che consente la semplificazione e l'armonizzazione del sistema di rimborso dei depositanti fino ad un certo massimale in caso di insolvenza. La revisione della direttiva sullo schema unico di assicurazione dei depositi, pubblicata nel 2010, è attualmente in fase di discussione in sede di Trilogo. In occasione dello scorso Consiglio europeo si è sottolineata la necessità di giungere all'adozione della riforma della direttiva DGS entro la fine del 2013, congiuntamente all'adozione della Proposta di Direttiva sul risanamento e la risoluzione delle crisi. Si prevede in seguito di presentare una proposta legislativa per l'effettivo accentramento a livello comunitario dei sistemi di garanzia dei depositanti.

---

8. Audizione del Direttore Generale dell'ABI Giovanni Sabatini sulla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa norme e procedure uniformi per la risoluzione delle crisi degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo unico di risoluzione delle crisi e del Fondo unico di risoluzione delle crisi bancarie. - COM (2013) 520, Senato della Repubblica, 10 ottobre 2013 (consultabile al link: [http://www.abi.it/DOC\\_Info/Audizioni-parlamentari/Audizione\\_RegolamentoRisoluzioneCrisiBancarie.pdf](http://www.abi.it/DOC_Info/Audizioni-parlamentari/Audizione_RegolamentoRisoluzioneCrisiBancarie.pdf)).

9. Proposta di Direttiva .../UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai sistemi di garanzia dei depositi [rifusione], COM (2010) 368.

Si è rilevata, altresì, l'assenza nella proposta della Commissione della funzione sociale dell'*early intervention* per la risoluzione di eventuali crisi bancarie che – attraverso l'azione del Fondo Interbancario di Tutela dei depositi e del Fondo Nazionale di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo - si è dimostrata particolarmente efficace in Italia per evitare il ricorso a risorse pubbliche nella risoluzione delle crisi nel settore bancario<sup>10</sup>.

Gli ultimi due pilastri riguardanti rispettivamente la risoluzione delle crisi bancarie e il sistema di garanzia di depositi sono entrambi fondamentali per realizzare il progetto di Unione bancaria, senza i quali il sistema di sorveglianza non riuscirebbe a spezzare il circolo vizioso tra debito sovrano e banche e si risolverebbe in una disputa tra interessi delle autorità nazionali in seno al SSM. In assenza di un meccanismo unico di risoluzione delle banche, l'SSM avrebbe il difficile compito di coordinare azioni e decisioni correttive con molte autorità nazionali di risoluzione, questo comportando conflitti sulla distribuzione delle perdite tra le autorità nazionali, con implicazioni negative sulla stabilità del sistema. La mancanza di accentramento della risoluzione delle crisi ed in particolare l'assenza di un fondo comune di risoluzione farebbero venir meno il principale incentivo al sistema di sorveglianza unico, poiché i potenziali costi fiscali di un fallimento bancario rimarrebbero nazionali.

### **Il Ruolo della Presidenza Italiana**

Presumibilmente, la gran parte dei provvedimenti in cui si articola l'intero progetto di Unione bancaria verrà approvata prima del rinnovo delle istituzioni. Tuttavia, è difficile prevedere se il calendario previsto per l'approvazione di tali *dossier* verrà rispettato, considerato ad esempio, l'ostruzionismo della Germania rispetto alla costituzione del Fondo comune di risoluzione delle crisi. Un'ipotesi da tenere in conto è la possibilità di modificare i Trattati che si profila con il completamento dell'Unione bancaria. Le modifiche dovranno riguardare, altresì, la capacità fiscale europea e l'aumento sostanziale della legittimazione democratica e della sindacabilità delle autorità europee, come previsto peraltro nel Rapporto Van Rompuy. Data l'incertezza sul *timing* dell'Unione bancaria, sarà necessario monitorare gli sviluppi dei negoziati in questo ambito in modo da approntare un piano d'azione strategico della Presidenza. Quello che appare quasi certo è, infine, il ruolo di regista dell'Italia in relazione al Sistema unico di sorveglianza i cui *stress test* dovrebbero essere portati a termine proprio nel secondo semestre del 2014 ed i seguito ai quali si procederà al trasferimento del potere di vigilanza alla BCE.

---

10. Audizione del Direttore Generale dell'ABI Giovanni Sabatini, op. cit.

## GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA E FISCALITÀ: PROSPETTIVE DI RIFORMA

Sin dalla firma dei Trattati di Roma, la Costituzione economica europea è stata improntata ai valori costituzionali della stabilità dei prezzi e dell'equilibrio economico generale. La rilevanza dei principi prospettati trovava il proprio radicamento nel divieto dei disavanzi eccessivi posto in capo ai governi nazionali.

È su questa base che venne concepito il famoso rapporto Werner (1970), pietra miliare dell'integrazione economica europea, in cui il ruolo della finanza pubblica emergeva in tutta la sua centralità in funzione dello sviluppo dell'economia generale. Sul punto, il piano prevedeva il progressivo trasferimento delle decisioni inerenti la politica di bilancio dal livello nazionale a quello comunitario, finalizzato ad un'armonizzazione dei bilanci nazionali. Tuttavia, a seguito della crisi del sistema monetario e del crollo delle regole di Bretton Woods, il fulcro dell'azione europea si è spostato dai bilanci pubblici al governo della moneta.

L'integrazione economica, concepita come veicolo verso l'unione politica, è venuta strutturandosi non più intorno all'armonizzazione dei bilanci nazionali, ma alla creazione del mercato europeo al cui completamento è funzionale l'adozione della moneta unica ed il trasferimento a livello comunitario delle competenze in materia di politiche monetarie.

Il fondamento su cui si erge la costruzione economica europea - sancita con il Trattato di Maastricht - risiede proprio nella disgiunzione tra funzione monetaria e politiche di bilancio, la prima volta ad assicurare la stabilità della moneta, le seconde alla disciplina dei conti pubblici.

La gestione del bilancio rimane una competenza dei governi nazionali ed al bilancio comunitario non vengono attribuite - se non marginalmente - funzioni di allocazione e di stabilizzazione, rimanendo riservata interamente agli Stati la responsabilità per le funzioni redistributive, in ossequio alla tradizione del costituzionalismo europeo per il quale la potestà impositiva spetta ai parlamenti, in quanto dotati di legittimazione elettorale diretta. In tal modo, si è di una propria autonomia finanziaria, rappresentando il bilancio comunitario soltanto una piccola parte della spesa pubblica complessiva.

La filosofia del divieto di disavanzi pubblici presiede a tale asimmetria, caratteristica fondamentale del *policy mix* europeo. La *ratio* di tali limitazioni non è costituita da un tentativo dell'Unione di sostituirsi agli Stati, ma risponde all'esigenza di garantire la stabilità monetaria al fine di scongiurare rischi - uni-

versalmente riconosciuti nei casi di unioni monetarie - di distorsioni del mercato e dello Stato.

La particolarità dell'Unione economica e Monetaria (UEM) rispetto ai modelli classici è la mancanza di stabilizzatori automatici centrali: la funzione di assorbimento degli *shock* asimmetrici negativi svolta dal bilancio centrale viene - nel caso della Comunità europea - a mancare, determinando, quindi, un rischio ancora maggiore che una politica fiscale eccessivamente espansiva determini un aumento dei tassi di interesse nell'intera area dell'euro.

Inoltre, la scelta di affermare la responsabilità dei governi in ordine ai rispettivi bilanci nazionali, pone una questione di *moral hazard*, ossia il rischio per gli Stati membri di tenere condotte imprudenti, confidando nell'intervento di altri governi o delle autorità europee, quali la Banca centrale europea (BCE). Questa interpretazione è avvalorata dalla previsione di un divieto in capo all'Unione ed ai governi nazionali, noto come *no bail out clause* o clausola di non salvataggio, il quale si sostanzia nell'impossibilità di rispondere dei debiti assunti da uno Stato o dalle istituzioni pubbliche operanti al suo interno (regioni, enti locali, organismi di diritto pubblico, imprese pubbliche).

Tale fondamentale presupposto per la creazione di una struttura finanziaria solida e efficace non è apparso sufficiente a fugare i dubbi di indulgenza nei confronti di gestioni deficitarie, se non insolventi, degli Stati. Sulla base di queste osservazioni, si è sottoposto la disciplina della finanza pubblica a vincoli più restrittivi di natura sostanziale, con la previsione dei noti parametri di Maastricht, e di natura procedurale, con la creazione di meccanismi di controllo dell'andamento dei conti pubblici nazionali che rivelano il carattere giuridico del divieto dei disavanzi eccessivi.

Successivamente, il Patto di stabilità e crescita si è mosso nella direzione di un'interpretazione più stringente delle norme del Trattato al fine di limitare la discrezionalità nell'applicazione del vincolo di bilancio. L'evoluzione che ha segnato il Patto di stabilità e crescita rispetto alla disciplina della finanza pubblica dettata da Maastricht risiede, infatti, nella finalità del vincolo di bilancio: se nel Trattato, lo scopo è di selezionare i paesi da includere nell'Unione monetaria sulla base di un percorso di riduzione delle convergenze, nel secondo, si mira ad evitare possibili ripercussioni negative sull'economia degli altri Stati, favorendo un coordinamento delle politiche di bilancio poste in essere dai governi nazionali.

Tuttavia, l'incerta prassi applicativa delle disposizioni contenute nel Trattato di Maastricht e nel Patto, nonché le altre anomalie nella costruzione economica europea quali la mancanza di un'unione bancaria, sono emerse in tutta la

loro contraddittorietà durante la crisi finanziaria ed economica che ha investito i paesi dell'eurozona nel 2010. Da qui, l'esigenza di una profonda revisione istituzionale delle regole e degli strumenti a disposizione dell'Unione europea per governare la sua economia multinazionale nello scenario globale. Nel corso della crisi, sono state realizzate una serie di iniziative che hanno contribuito a modificare l'originario assetto istituzionale della *governance*, dotando l'UE di nuove procedure e strumenti per fronteggiare situazioni di crisi. Tra le iniziative intraprese, vale la pena di citare il Trattato sulla stabilità, coordinamento e convergenza che mira a rafforzare la disciplina fiscale e di bilancio; il Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria e il Meccanismo Europeo di Stabilità, creati allo scopo di emettere prestiti e contribuire al finanziamento del debito pubblico dei paesi con difficoltà finanziarie; l'istituzione di un Meccanismo unico di sorveglianza, quale prima tappa verso l'unione bancaria; l'avvio del programma OMT (*Outright Monetary Transactions*) per stabilizzare i mercati finanziari.

Se tali provvedimenti hanno da una parte contribuito ad attenuare le tensioni sui mercati del debito pubblico, dall'altro hanno costituito il primo passo verso una revisione più profonda dell'UEM. In questo contesto è maturata la redazione del rapporto Van Rompuy<sup>11</sup> presentato al Consiglio europeo del 14 dicembre 2012 ed elaborato dalla Presidenza del Consiglio europeo d'intesa con i Presidenti dell'Eurogruppo, della Commissione Europea e della Banca Centrale Europea (BCE), con il contributo del Parlamento europeo. La *road map* delineata nel documento consentirà di svolgere un'analisi sulle modifiche della *governance* finanziaria, economica e fiscale introdotte e in programma per il 2014 in modo da fare una previsione sul campo d'azione del semestre di Presidenza italiana.

### **Verso un'autentica unione economica e monetaria**

La Relazione finale sulla creazione di un'autentica UEM individua tre tappe del percorso di riforma della *governance* economica e monetaria avviata alla fine del 2012. La prima fase (2012- 2013) prevede l'approvazione di una serie di provvedimenti legislativi volti ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche e a spezzare il nesso tra banche e Stati, che è stato uno delle principali cause della crisi del debito sovrano. Nella seconda fase (2013-2014) si prevede di completare il quadro finanziario integrato e di promuovere solide politiche strutturali. Nella terza fase (post 2014) si dovrebbero adottare misure che puntano al miglioramento della resilienza dell'UEM attraverso

---

11. Verso un'autentica unione economica e monetaria, 5 dicembre 2012, disponibile al seguente link: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/134190.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/134190.pdf).

la creazione di una funzione di assorbimento degli shock a livello centrale. Il rapporto, inoltre, individua quattro aree su cui è necessario intervenire per rafforzare la UEM che verranno di seguito analizzate, riportando le relative azioni legislative approvate e in programma.

### **Quadro finanziario integrato**

Uno dei punti cruciali della revisione istituzionale e che fa parte del pacchetto sull'Unione bancaria, riguarda l'istituzione di un Meccanismo di vigilanza unico<sup>12</sup> per il settore bancario, basato sul trasferimento di compiti di vigilanza a livello europeo. In altri termini, la BCE sarà chiamata ad assolvere una funzione di vigilanza congiuntamente alle autorità di vigilanza nazionali.

Rispetto al progetto originario, è stato circoscritto l'ambito di applicazione della normativa, introducendo dei requisiti sulla base dei quali le banche che ne sono in possesso sono sottoposte alla sorveglianza della BCE la quale può, tuttavia, a sua discrezione esercitare gli stessi poteri su altre banche, ad esempio in presenza di problemi di stabilità nel settore bancario. Si segnala, inoltre, la previsione di obblighi di informazione e stretta collaborazione con le autorità nazionali di sorveglianza.

Permangono, infine, delle criticità in relazione al potenziale conflitto tra responsabilità della politica monetaria e compiti di sorveglianza, nonché alla *governance* della BCE ed in particolare, alla questione degli Stati membri non facenti parte dell'eurozona per i quali l'adesione all'Unione bancaria è di natura facoltativa.

A completamento del meccanismo di vigilanza unico, la Commissione ha proposto di recente l'istituzione di un Meccanismo unico di risoluzione<sup>13</sup> operativo prevedibilmente dalla fine del 2014. La centralizzazione delle funzioni di sorveglianza e della risoluzione delle crisi nel settore bancario consente, a parere della Commissione, di ridurre l'incertezza e prevenire il contagio nell'eurozona. Il

---

12. Il pacchetto di proposte relative alla creazione di un sistema centralizzato di vigilanza sul settore bancario comprende: 1) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - "Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria", COM(2012) 510; 2) Regolamento (UE) N. 1024/2013 del Consiglio del 15 ottobre 2013 che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, in Gazzetta ufficiale n. L 287 del 29/10/2013; 3) Regolamento (UE) N. 1022/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), per quanto riguarda l'attribuzione di compiti specifici alla Banca centrale europea ai sensi del regolamento del Consiglio (UE) n. 1024/2013, in Gazzetta ufficiale n. L 287 del 29/10/2013.

13. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione delle crisi degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo unico di risoluzione delle crisi e del Fondo unico di risoluzione delle crisi bancarie e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010, COM(2013) 520.

Meccanismo unico di risoluzione sarà competente per l'applicazione del *corpus* di norme volte all'armonizzazione dei quadri nazionali per il risanamento e la risoluzione delle crisi bancarie<sup>14</sup> in virtù delle quali gli Stati membri vengono dotati dei medesimi strumenti e procedure per una gestione ordinata dei fallimenti bancari. L'approvazione della direttiva è prevista per il primo semestre del 2014, prima del rinnovo del Parlamento europeo.

Di recente approvazione è il pacchetto CRR/CRD IV (*Capital Requirements Regulation and Capital Requirements Directive*)<sup>15</sup> con cui si mira a rafforzare l'efficacia della regolamentazione sui requisiti in materia di fondi propri degli enti finanziari dell'UE, migliorare la stabilità e contenere la prociclicità del sistema finanziario, preservando allo stesso tempo la competitività del settore bancario. Funzionale alla realizzazione di finanze sostenibili è il sistema di garanzia dei depositi<sup>16</sup> che consente la semplificazione e l'armonizzazione del sistema di rimborso dei depositanti fino ad un certo massimale in caso di insolvenza. Il *dossier* legislativo relativo allo schema unico di assicurazione dei depositi è, tuttavia, ad un punto fermo e non è prevista allo stato attuale una calendarizzazione per la sua finalizzazione.

L'approvazione del meccanismo comune di vigilanza delle banche e delle direttive europee sull'assicurazione dei depositi e la risoluzione delle crisi bancarie è funzionale all'istituzione di un nuovo strumento del Meccanismo europeo di stabilità con cui si potrà procedere alla ricapitalizzazione diretta delle banche in difficoltà. Sebbene l'istituzione di un fondo intergovernativo che diventa azionista di una banca ed è dotato di poteri di *governance* rappresenti un importante passo verso la creazione di *eurobond*, è stato da più parti sottolineato come i 60 miliardi di euro stanziati a favore delle banche in difficoltà nell'eurozona costituiscano una cifra irrisoria rispetto alle risorse economiche effettivamente necessarie per il raggiungimento di tale obiettivo.

---

14. Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di risanamento e di risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento (rifusione), COM (2012) 280.

15. Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 in Gazzetta ufficiale n. L 176 del 27/06/2013; Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE in Gazzetta ufficiale n. L 176 del 27/06/2013.

15. Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 in Gazzetta ufficiale n. L 176 del 27/06/2013; Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE in Gazzetta ufficiale n. L 176 del 27/06/2013.

16. COM (2010) 368 - Proposta di Direttiva .../.../UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai sistemi di garanzia dei depositi [rifusione].

Le condizioni poste per beneficiare di tale strumento sono molto restrittive al fine di scoraggiare l'azzardo morale degli Stati. Il paese richiedente dovrà, quindi, non essere in grado di ricapitalizzare da solo le banche in difficoltà senza per questo mettere a repentaglio la sostenibilità del proprio debito sovrano; le banche in questione non dovranno essere in grado di reperire le risorse necessarie al risanamento dal mercato. Il ricorso a tale strumento è consentito solo se essenziale per mantenere la stabilità finanziaria dell'Eurozona. Viene prevista, inoltre, tutta una serie di obblighi cui il paese richiedente dovrà conformarsi, quali la partecipazione alla ricapitalizzazione in misura non inferiore al 20% del totale erogato dall'Esm. L'aiuto, infine, si accompagnerà a un forte controllo delle autorità europee sulla gestione delle banche interessate.

### **Quadro integrato di bilancio**

Oltre al già citato Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*, l'entrata in vigore del *six-pack* e l'attuazione del *two-pack* hanno realizzato il completamento e l'attuazione integrale di un quadro più forte per la *governance* di bilancio.

Data l'importanza, tuttavia, delle politiche fiscali in un'unione economica e monetaria, il Rapporto Van Rompuy non trascura di individuare la necessità di creare "una capacità di bilancio ben definita e limitata per migliorare l'assorbimento di *shock* economici rilevanti che colpiscono specificamente un paese attraverso un sistema di garanzia a livello centrale". L'UEM si dovrebbe, quindi, dotare di stabilizzatori automatici a livello centrale che siano in grado di compensare gli effetti delle fluttuazioni del Pil.

La definizione di una limitata capacità di bilancio dovrebbe accompagnarsi alla predisposizione di un sistema di incentivi automatici rivolti agli Stati dell'eurozona che contribuiscono all'assorbimento degli *shock*, spronandoli a perseguire la realizzazione di riforme strutturali ed il risanamento dei conti pubblici in conformità ai loro obblighi contrattuali.

L'obiettivo ultimo è quello di creare un circolo virtuoso tra l'assorbimento degli *shock* asimmetrici e l'attuazione di solide politiche economiche.

La relazione, infine, sottolinea un altro importante aspetto: il progredire dell'integrazione dell'UEM non può non essere accompagnato da un coordinamento rafforzato delle politiche di bilancio, economiche ed occupazionali degli Stati membri. In altri termini, la solidità dell'UEM non può prescindere dall'approfondimento di altri importanti aspetti dell'economia quali le politiche occupazionali, ad esempio.

## **Quadro integrato di politica economica**

La crisi che ha investito l'eurozona ha svelato come l'insostenibilità di talune politiche economiche abbia implicazioni negative su tutti gli Stati aderenti all'UEM. Da qui la necessità di un chiarimento della *governance* della politica economica, orientato non solo ad una maggiore integrazione del mercato unico, ma anche ad un rafforzamento degli strumenti di coordinamento delle politiche economiche nazionali. A tal fine, la Commissione ha proposto l'istituzione di uno strumento di convergenza e competitività che poggia in sostanza su due pilastri: il primo è costituito dagli accordi contrattuali con cui lo Stato si impegna ad attuare - secondo un calendario concordato - le misure chiave contenute nelle raccomandazioni specifiche formulate nell'ambito del semestre europeo. Il secondo prevede un sostegno finanziario per la realizzazione delle riforme<sup>17</sup>. Per ovviare al rischio di ritardare le riforme solo al momento in cui siano ammissibili al sostegno finanziario, verranno inserite delle clausole di salvaguardia. Gli accordi contrattuali rientrano nella procedura di sorveglianza europea e fungono da cinghia di trasmissione tra le raccomandazioni specifiche destinate ai paesi ed i piani nazionali di riforme strutturali. Firmatari degli accordi contrattuali sono tutti Stati appartenenti all'eurozona che non siano oggetto di un programma di aggiustamento macroeconomico. Si valuta, altresì, la possibilità di estendere lo strumento di convergenza e competitività anche agli altri Stati membri, in particolare a quelli in procinto di aderire all'euro.

Il ricorso agli accordi contrattuali può avvenire su base volontaria. In questo caso sono gli stessi Stati membri a presentare un programma di riforme calendarizzato e in conformità con gli orientamenti espressi nelle raccomandazioni specifiche formulate nel semestre europeo. Qualora l'accordo contrattuale si iscriva al braccio preventivo della procedura per gli squilibri macroeconomici, le riforme contenute ricalcherebbero le raccomandazioni formulate nell'ambito della procedura stessa. Il piano di azione correttivo (obbligatorio) sostituisce, invece, l'accordo contrattuale qualora gli Stati membri siano oggetto della procedura per gli squilibri eccessivi. Alla Commissione spetta la valutazione dei piani di riforme in conformità con gli attuali sistemi di monitoraggio e sorveglianza, mentre il Consiglio può approvare, respingere o apportare delle modifiche alle misure e al calendario concordato. In caso di disaccordo fra lo Stato membro che propone le azioni e la Commissione, o qualora il Consiglio non approvi l'accordo contrattuale, questo non sarà concluso e, di conseguenza, non

---

17. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Creazione di uno strumento di convergenza e competitività- COM (2013) 165.

sarà erogato alcun sostegno finanziario. In caso di necessità, la Commissione e lo Stato membro possono proporre modifiche *in itinere* all'accordo contrattuale, con conseguente avvio di un nuovo processo negoziale. Il nuovo strumento finanziario dovrebbe essere coerente e complementare con gli strumenti esistenti, come i fondi strutturali, e in particolare con il Fondo sociale europeo, fornendo un sostegno mirato, limitato nel tempo e tempestivo a favore di specifiche misure. La Commissione potrebbe rivolgere avvertimenti agli Stati membri che non rispettino il contratto, chiedendo loro di correggere la deviazione, anche con un nuovo calendario. In caso di inadempienza, il sostegno finanziario verrebbe ritirato. I casi di non conformità sarebbero segnalati nella valutazione annuale della Commissione e, in funzione della gravità, potrebbero dar luogo alla sospensione dei pagamenti. Disposizioni simili si applicherebbero nei casi in cui lo Stato membro annulli riforme attuate in precedenza o decida di adottare misure supplementari in conflitto con gli obiettivi delle riforme concordate.

Dopo ulteriori discussioni con il Parlamento europeo ed il Consiglio, la Commissione presenterà una proposta normativa entro la fine del 2013 concernente lo strumento di convergenza e di competitività.

L'altra significativa innovazione contenuta nell'art. 11 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* e su cui la Commissione ha adottato una comunicazione<sup>18</sup>, è la creazione di un quadro per il sistematico coordinamento *ex ante* delle grandi riforme di politica economica. A tal proposito, la Commissione ha ribadito che il coordinamento *ex ante* ha ad oggetto solo i piani nazionali di grandi riforme economiche e che esso debba effettuarsi prima dell'adozione delle misure da parte degli Stati membri. La Commissione individua dei criteri di pertinenza (competitività, occupazione, stabilità finanziaria, sistemi tributari, funzionamento dei mercati di prodotti e servizi e delle industrie di rete, sostenibilità di bilancio) sulla base dei quali valutare il potenziale impatto della riforma sugli altri Stati membri e sull'UEM e decidere di conseguenza sulla necessità di coordinarla o meno a livello europeo. Tale procedura è obbligatoria per gli Stati membri dell'eurozona, ma si valuta la possibilità di estenderla anche agli altri paesi. Esclusi da tale procedimento sono gli Stati sottoposti ad un programma di aggiustamento macroeconomico, al fine di evitare la sovrapposizione di strumenti di sorveglianza e coordinamento. Il coordinamento *ex ante* rientra nell'ambito del semestre europeo e si articola in una

---

18. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Coordinamento *ex ante* delle grandi riforme di politica economica previste - COM (2013) 166.

prima fase di trasmissione delle informazioni sui provvedimenti che si intende adottare da parte degli Stati membri. Tali informazioni devono essere corredate da una descrizione qualitativa delle riforme e degli obiettivi che si vuole perseguire. In un secondo momento, la Commissione europea dovrà fornire una valutazione della riforma e dell'impatto sull'UEM, adottando un parere che viene così sottoposto al Consiglio e all'Eurogruppo per le opportune deliberazioni. In particolare, il Consiglio potrebbe proporre modifiche del piano nazionale di riforma quando ciò sia giustificato dagli effetti previsti sugli altri Stati membri e sul funzionamento dell'UEM.

Sotto il profilo della legittimità democratica del processo di *governance* economica, la Commissione ha ipotizzato il coinvolgimento nella procedura delle commissioni competenti del Parlamento europeo nell'ambito di un dialogo economico con la Commissione, il presidente del Consiglio o il presidente dell'Eurogruppo per discutere del parere della Commissione sui piani di riforme di uno Stato membro e delle conclusioni in sede di Consiglio.

La comunicazione della Commissione dovrebbe tradursi, entro la fine del 2013, in una proposta legislativa formale nel quadro dei trattati vigenti.

### **Meccanismi di legittimazione democratica e di sindacabilità**

Il Rapporto Van Rompuy si chiude significativamente con un capitolo dedicato all'introduzione di meccanismi di legittimità e responsabilità democratiche a garanzia dell'efficacia dei quadri integrati finanziari, di bilancio e di politica economica. Una maggiore integrazione di tali politiche e una maggiore condivisione delle competenze a livello comunitario a seguito della realizzazione di un'UEM autentica non possono non essere accompagnate da un maggior coinvolgimento del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali nel *decision-making process*.

L'integrazione finanziaria caratterizzata soprattutto dal conferimento alla BCE di poteri di vigilanza e dalla sua futura azione di autorità di risoluzione unica dovrebbe essere controbilanciata dalla previsione di meccanismi che garantiscano l'informazione, la comunicazione e la trasparenza nei confronti dei parlamenti nazionali degli Stati membri partecipanti.

Sotto il profilo delle politiche economiche e di bilancio, è necessario rafforzare il ruolo dei parlamenti nazionali, specialmente ove si considerino gli accordi contrattuali volti alla realizzazione di riforme strutturali a livello nazionale. In linea con l'evoluzione tracciata dal Trattato di Lisbona e ribadita nel *Fiscal compact*, si dovranno concepire degli strumenti che potenzino il livello di cooperazione tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo.

Infine, la creazione di una nuova capacità di bilancio per l'UEM comporterebbe anche le opportune disposizioni che ne assicurino appieno la legittimità e la responsabilità democratiche. I particolari di queste disposizioni dipenderebbero in larga misura dalle caratteristiche specifiche, fonti di finanziamento comprese, dai processi decisionali e dall'ambito di attività della nuova capacità.

## EU ENLARGEMENT PROCESS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA TOWARDS A REVISED EU STRATEGY

Enlargement policy represents the EU most successful peace-building tool, largely managed by the EU Commission. The EU conditionality, namely the obligation for the candidate countries to meet economic and political criteria, including the respect for human rights and the extensive *acquis communautaire*, gives EU compelling means to improve and consolidate democratic institutions and liberal economies. Indeed, it seems that EU attractive power is greatest when it does exist a possibility to join European institutions, as it was the case of Central and Eastern Europe (CEE). The enlargement to CEE countries has confirmed the EU as a normative power (Diez, 2005, Manners, 2006) and led EU to focus on Southeastern Europe (SEE) in order to replicate the success of the enlargement policy in Western Balkans.

Although already in 1999 the EU Commission proposed the initiation of the new Stabilization and Association Process for five countries<sup>1</sup>, it's only in the 2003 Thessaloniki Summit that EU institutionalized its willingness to bring Western Balkans to the closest possible integration of the region into Europe, while engaging more actively in the post-conflict reconstruction<sup>2</sup>.

In other words, the EU has adopted an integrated strategic approach, by enhancing conflict management mechanisms on the ground (e.g.: EUFOR-Althea; EUPM, etc.) and imposing conditionality in the process of the European integration in order to ensure a long-term political stability (Sebastian, 2009; Recchia, 2007; Alcaro, Merlicco, 2009).

So far, this strategy turned out to be inadequate in stabilizing, democratizing and recovering post-conflict countries in Western Balkans (Bieber, 2013). While the conflict management mechanisms successfully function as a psychological deterrent (Eralp, 2012), the application of the EU principle of conditionality seems to be ineffective in SEE countries, therefore slowing down the EU reform agenda. The modest performance of the EU accession process in SEE came as a result of several factors; some of them are strictly related to the EU itself, for

---

1. The Stabilization and Accession Process is the most important policy tool of the EU as integral part of the enlargement process. Croatia, Macedonia, Albania, the Federal Republic of Yugoslavia (FRY), and Bosnia-Herzegovina were promised getting the EU membership when they would meet the Copenhagen criteria.

2. A Secure Europe in a Better World, European Council, Thessaloniki, 20/06/2003 available at [http://ue.eu.int/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/reports/76255.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/76255.pdf)

instance, EU institutions are not equipped to work in post-conflict countries; then, the credibility of the EU as a political actor in the international community is seriously undermined by the disunity among the Member States.

Furthermore, there is a set of external conditions which indirectly influences the EU accession process, such as the enlargement fatigue, combined with the ongoing economic crisis. Finally, some other factors concern the postwar institutional and political assets, as well as the ethnic composition of the society (Eralp, 2012).

The special case of Bosnia and Herzegovina is emblematic of the difficulty to apply the EU principle of conditionality in ethnic-divided countries and in particular, within the institutional framework provided in the Dayton Agreement. Bosnia and Herzegovina is not a regular candidate country to the EU accession due to its status of post-conflict and ethnic-divided country, therefore requiring a revised EU strategy (Domm, 2011). In particular, the post-Dayton institutional setup and its consociational character needs to be analyzed in order to 1) identify the critical points that make ineffective the application of the EU conditionality; and 2) to propose recommendations and guidelines for a revision of the EU enlargement towards Bosnia Herzegovina.

By positing the two arguments – that at the current stage a constitutional reform package is not only unfeasible, but neither auspicious, and that the EU accession process needs well-established, stable and bureaucratic institutions in order to align the applicant country's domestic legislation to the EU *acquis* - the essay aims to affirm the necessity to adapt the elite-approach of the EU accession process to the peculiarities of the territory, and to suggest the strengthening of a few institutional arrangements in order to allow the development of new flexible platforms of dialogue between the domestic authorities involved in the decision-making process for the implementation of the EU agenda.

The institutional setup as it was laid down in the General Framework Agreement for Peace (GFAP) came as result of ethnic cleansing assigning largely decentralised political and administrative functions to autonomous entities and cantons drawn along ethnic lines, and extremely weak state-level institutions (Recchia, 2007) without providing adequate mechanisms for interethnic cooperation (Eralp, 2012). It was intended to strike the balance between two conflicting objectives: the Bosniaks' willingness to form an unitary country centrally governed in Sarajevo and the Bosnian Serbs' persistence for achieving maximum autonomy (Eralp, 2012). Due to the high propensity for the breakdown of democracy in plural societies (Lijphart, 1977), Dayton Agreement sets complex

power-sharing arrangements aimed at preventing assimilation and division of the country, while ensuring the involvement of the political and administrative elites representing the three main constituent peoples (Bosniaks, Croats and Serbs)<sup>3</sup>. Therefore, the consociational character of the post-Dayton Bosnia and Herzegovina serves to solve peacefully disputes between the divergent interests represented by the three ethnic communities, while ensuring a certain degree of inclusive governance through: a) the formation of grand coalitions at the state-level institutions (e.g. the Council of Presidency and the BiH State Parliamentary Assembly); b) the mutual veto enabling concurrent majority rules to protect vital minority interests; c) proportionality in political representation, civil servants' appointments and allocation of public funds; d) high degree of decentralization. On the other hand, the power-sharing arrangements may lead to a substantial and virtually permanent deadlock in the decision-making process. For instance, a 2005 Venice Commission's Opinion has challenged the mutual veto protecting vital interests of the three constituent peoples, estimating the veto right as one of the greatest obstacles towards the EU integration<sup>4</sup>. In addition, this institutional setup does not address the question of the creation of a plethora of institutional actors, therefore feeding an expensive and not transparent bureaucratic architecture. Furthermore, international community forms an integral and crucial part of the political and institutional setup established in Dayton, especially with regard to the Office of the High Representative in charge of monitoring and supervising the implementation of the GFAP and empowered of non democratic Bonn powers (Szewczyk, 2010)<sup>5</sup>. However, the predominance of nationalist parties in the political scene exacerbates the negative spillovers of the consociational system, thus leading to zero-sum outcomes. Although contradictorily, the EU has recognized the im-

---

3. At this regard, the Constitution establishes that only elected ethnic Bosniaks, Serbs and Croats can be elected members of the Presidency and House of People of Bosnia and Herzegovina. This provision has been challenged in front of the European Court of the Human Rights in the famous *Sejdic and Faci* case in 2009. In its ruling, the ECHR has found the provision in violation of the Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights. So far, the Bosnian authorities failed to amend the Constitution on this issue.

4. Draft Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia Herzegovina and the Powers of the High Representative, Council of Europe, Venice Commission, March 2005.

5. The Office of the High Representative represents the most important international institution and plays a crucial role in the post-conflict reconstruction of Bosnia and Herzegovina. Its institution, mandate and tasks are defined in the Dayton Agreement. During the Bonn Conference in 1997, the Peace Implementation Council has decided to extend the High Representative's mandate by assigning him the so-called Bonn powers. One of the most debated issues concerns the right of the High Representative to remove elected officials from their offices if they act in violation of the implementation of the Dayton Agreement. The non-democratic nature of the Bonn powers appears inconsistent with the Dayton order and its proclaimed organising principles, therefore raising criticism on their legitimacy. For a reconstruction of the academic debate concerning the legitimacy of the Bonn powers see Szewczyk, B.M.J., (2010), *The EU in Bosnia and Herzegovina: Powers, Decisions and Legitimacy*, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2007 - Occasional paper EU-ISS.

portance of amending some of the institutional provisions enshrined in Dayton agreements, in particular in Annex IV (Sebastian, 2009). However, as correctly argued by Montville (1991), “conflict reduction is a superfluous exercise in such cases, because political leaders do not want to reduce ethnic conflict. In severely divided societies, there is much more to be gained by pursuing the conflict than by reducing”. Therefore, the failure of the numerous attempts to reform the Constitution, allowing for stronger state-level institutions, came as a result of the opposition of the Serbian entity to a further transfer of the competences to the central authorities, but also of the convenience for all nationalist parties to maintain a high level of ethnic conflict. Furthermore, any attempts to change group boundaries by incorporating a group or amalgamating with it lead to a separatist reaction (Montville, 1991). To a certain extent, the strengthening of the state-level institutions can be considered as an assimilation of the Serbian entity in the central institutions. Since 2006, the deep political crisis and the exacerbation of the political debate seem to confirm what argued above. From this point of view, the stabilization process in Bosnia and Herzegovina will largely depend on the relationships with the neighboring countries, namely Croatia and Serbia. The faster they will be integrated into the EU, the more stable will be the boundaries and the lower the risk of secession of the Serbian and Croat communities. Consequently, the EU should work on a minimum package of institutional reform (those required by the 2009 ECHR ruling, for instance) and rather focus on the creation of incentives for interethnic accommodation (Montville, 1991) and to the building of a *functional state*, without imposing any externally driven revision of the Constitution (Bieber, 2006).

On the other hand, the EU principle of conditionality features in a way that it results ineffective in the Bosnian context. Moving from an elite approach, “the EU accession process is mainly limited to the interaction between the political (or bureaucratic) elites of the EU and the political elites of the applicant country” (Dzihic Wieser, 2012). The successful outcome with the CEE countries has been guaranteed by the presence of the stable political elites. At the opposite, the disfunctionality and weakness of the state-level institutions in Bosnia Herzegovina slow down the reform process. As in a vicious circle, the institutional deadlock makes the EU membership a long-term and uncertain perspective.

Furthermore, the top down process has another important negative impact on the ground of the citizens’ participation to the political and civil society (Dzihic, Wieser, 2013). The elite approach does not give citizens incentives to participate to the reform and consequently, they do not perceive any tangible, immedi-

ate and concrete benefits linked to the EU accession process. Finally, European Union did not provide a set of clear and coherent conditions for the integration of Bosnia Herzegovina. The Stabilization and Accession Process enshrines a twofold approach combining the country-specific conditions with a regional perspective. As a consequence, the scope of the EU principle of conditionality has been broadened in order to include also some political conditionalities that is hard to define also because sometimes there are not common standards within the EU itself (e.g. the police reform). The clearness of the conditions is a key-factor that made successful the impact of NATO conditionality in Bosnia Herzegovina (Aybet, Bieber, 2013).

In conclusion, a revision of the EU strategy towards Bosnia Herzegovina is needed in order to reach a long-term political stability. In particular, the EU strategy should take into consideration the impossibility to amend the Constitution in such an ethnic-divided society at least in the short-medium term, in order to avoid a polarisation of the political debate. At this stage, it is feasible to propose only a set of new institutional arrangements for making more functional the system. On the other hand, the EU principle of conditionality needs to contain a 'regional' factor of integration and a bottom up approach. In other words, the EU conditionality should be adapted in the light of the specific status of Bosnia-Herzegovina as a post-conflict and ethnic-divided country, while establishing new and flexible mechanisms for the involvement of the citizens.



## UE-trends in enti, imprese e organizzazioni italiane

Il presente sondaggio, il primo di questo tipo realizzato in Italia, è stato ideato per analizzare la partecipazione dei portatori di interessi con sede in Italia alla dimensione europea della *governance* ed in particolare per approfondire le loro aspettative rispetto al semestre italiano di presidenza del Consiglio dell'Unione europea (luglio-dicembre 2014).

Il questionario è composto da due parti. La prima, di tipo più generale, mira a verificare il livello di partecipazione dei diversi soggetti alle politiche europee.

La seconda parte, che verrà automaticamente inviata a coloro che risponderanno alla prima, sarà calibrata in base ai settori politici per i quali è stato espresso un interesse particolare. In essa sarà data anche l'opportunità di scegliere dei dossier strategici e di formulare proposte al governo italiano che ne potrà così tenere conto per l'identificazione delle priorità da perseguire durante il proprio semestre di Presidenza.

Il *target* di riferimento prioritario per il sondaggio sono le associazioni o enti con più di 3.000 iscritti/soci/amministrati, le organizzazioni di 2° - 3° livello, le imprese con più di 250 dipendenti, nonché gli enti di ricerca/università.

### 1° PARTE

**Denominazione dell'organizzazione (ente, associazione, impresa):**.....

**E-mail\*:** .....

\* (questo indirizzo di posta elettronica verrà utilizzato per inviare la seconda parte del questionario)

## Focus – Organizzazione

### 1.0 Natura dell'organizzazione

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Associazione/ONG "no profit" di 1° livello | <input type="checkbox"/> Organizzazione/associazione di 2° o 3° livello |
| <input type="checkbox"/> Impresa                                    | <input type="checkbox"/> Ente di ricerca/università                     |
| <input type="checkbox"/> Ente di diritto pubblico                   |   |

### 1.1 In quale settore/i è prioritariamente attiva la sua organizzazione?

- |   |   |   |
|---|---|---|
| <input type="checkbox"/> Ricerca            | <input type="checkbox"/> Pubblica amministrazione       | <input type="checkbox"/> ICT/Tecnologia             |
| <input type="checkbox"/> Diritto            | <input type="checkbox"/> Istruzione e formazione        | <input type="checkbox"/> Sanità e Servizi sociali   |
| <input type="checkbox"/> Commercio/Servizi  | <input type="checkbox"/> Energia/Ambiente               | <input type="checkbox"/> Protezione dei consumatori |
| <input type="checkbox"/> Produzione di beni | <input type="checkbox"/> Media/Comunicazione/Consulenza | <input type="checkbox"/> Altro (specificare).....   |

### 1.2 La sua organizzazione:

- ha un dipartimento/ufficio che si occupa degli affari dell'Unione europea
- ha degli uffici di rappresentanza a Bruxelles
- è membro di una rete europea
- è membro del Movimento Europeo

### 1.3 Esprima una propria valutazione sul grado di partecipazione al processo decisionale dell'UE da parte della sua organizzazione:

- Nessuna       Poco       Abbastanza       Molto       Moltissimo

**1.4 Esprima il grado di rilevanza delle proposte legislative dell'Unione europea per l'attività svolta dalla sua organizzazione:**

- Nessuna     Poco     Abbastanza     Molto     Moltissimo

**1.5 Indichi l'importanza che ricoprono le elezioni per il Parlamento Europeo del 2014 per la sua organizzazione:**

- Nessuna     Poco     Abbastanza     Molto     Moltissimo

**1.6 A seguito della crescente influenza dell'Unione europea, la sua organizzazione ha modificato la propria strategia di comunicazione ed interazione con le istituzioni o uffici più competenti per le politiche europee?**

- SI     NO

**1.7 Indichi il suo livello di apprezzamento rispetto alla strategia di comunicazione e di informazione delle istituzioni, in merito alle decisioni che vengo prese nell'ambito dell'UE:**

- Per niente soddisfatto     Poco soddisfatto     Soddisfatto     Abbastanza soddisfatto     Molto soddisfatto

## Focus - Temi dell'Unione Europea

**2.1 Quali tra queste politiche europee rappresentano per la sua organizzazione delle priorità in questo momento? (indicare le 5 più rilevanti)**

- Affari marittimi e pesca     Agricoltura     Salute e Sicurezza alimentare  
 Allargamento Politica estera e sicurezza     Ambiente     Azione per il clima     Energia  
 Cultura, audiovisivi e media     Istruzione, Gioventù, Sport     Politica fiscale e doganale  
 Economia e finanza     Cittadinanza europea     Consumatori     Giustizia e affari interni  
 Imprese, Concorrenza     Politica Commerciale     Mercato unico     Trasporti  
 Affari istituzionali     Occupazione e politica sociale     Politica regionale     Ricerca e innovazione  
 Aiuti umanitari, cooperazione e protezione civile     Diritti umani

**2.2 In quali dei seguenti temi lei crede ci sarà una crescente influenza dell'Unione europea?**

- Affari marittimi e pesca     Agricoltura     Salute e Sicurezza alimentare  
 Allargamento Politica estera e sicurezza     Ambiente     Azione per il clima     Energia  
 Cultura, audiovisivi e media     Istruzione, Gioventù, Sport     Politica fiscale e doganale  
 Economia e finanza     Cittadinanza europea     Consumatori     Giustizia e affari interni  
 Imprese, Concorrenza     Politica Commerciale     Mercato unico     Trasporti  
 Affari istituzionali     Occupazione e politica sociale     Politica regionale     Ricerca e innovazione  
 Aiuti umanitari, cooperazione e protezione civile     Diritti umani

**2.3 In quali dei seguenti settori è auspicabile, a vostro giudizio, una maggiore integrazione a livello europeo?**

- Affari marittimi e pesca     Agricoltura     Salute e Sicurezza alimentare  
 Allargamento Politica estera e sicurezza     Ambiente     Azione per il clima     Energia  
 Cultura, audiovisivi e media     Istruzione, Gioventù, Sport     Politica fiscale e doganale  
 Economia e finanza     Cittadinanza europea     Consumatori     Giustizia e affari interni  
 Imprese, Concorrenza     Politica Commerciale     Mercato unico     Trasporti  
 Affari istituzionali     Occupazione e politica sociale     Politica regionale     Ricerca e innovazione  
 Aiuti umanitari, cooperazione e protezione civile     Diritti umani

**2.4 A suo avviso, su quali di questi settori si dovrebbe focalizzare l'azione del semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'UE? (Indicare fino ad un massimo di 5 settori)**

- Affari marittimi e pesca     Agricoltura     Salute e Sicurezza alimentare  
 Allargamento Politica estera e sicurezza     Ambiente     Azione per il clima     Energia  
 Cultura, audiovisivi e media     Istruzione, Gioventù, Sport     Politica fiscale e doganale  
 Economia e finanza     Cittadinanza europea     Consumatori     Giustizia e affari interni  
 Imprese, Concorrenza     Politica Commerciale     Mercato unico     Trasporti  
 Affari istituzionali     Occupazione e politica sociale     Politica regionale     Ricerca e innovazione  
 Aiuti umanitari, cooperazione e protezione civile     Diritti umani

**2.5 Quali aspetti dell'azione esterna europea sono più importanti per la sua organizzazione? (Indichi i 2 aspetti maggiormente rilevanti)**

- Politica di sicurezza e difesa     Politica europea di vicinato     Politica di allargamento  
 Diritti umani, aiuti umanitari e protezione civile     Cooperazione allo sviluppo  
 Commercio estero     Affari esterni (altri temi)

**2.6 Di quali fra le seguenti tematiche europee sente maggiormente l'assenza nel dibattito politico italiano? (Indicare fino ad un massimo di 2 tematiche)**

- Riforme istituzionali UE e cittadinanza europea  
 Giustizia, immigrazione e libertà di circolazione  
 Politica industriale e commerciale  
 Occupazione e politica sociale  
 Energia e ambiente  
 Politica macroeconomica e fiscale  
 Politica estera e di sicurezza  
 Istruzione, formazione e ricerca  
 Altro (da specificare) .....

**2.7 Quali tra questi strumenti risulta più utile all'attività della sua organizzazione?**

- Programma della Commissione europea  
 Programma della Presidenza del Consiglio UE di turno  
 Calendario dei lavori del Parlamento Europeo  
 Altro (da specificare).....  
 Non utilizziamo regolarmente nessuno di questi strumenti

**2.8 Tradizionalmente un programma culturale è inserito in ogni semestre di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea. Indichi uno o più temi che vorrebbe l'Italia trattasse nel proprio programma. (facoltativa)**

.....

.....

.....

## Focus - Istituzioni

3.1 A suo parere, quale influenza esercitano le seguenti istituzioni, organi e gruppi di interesse sul processo decisionale europeo? (evidenziare il livello preferito per ognuna delle opzioni)

<b>Istituzioni e organi dell'Unione europea:</b>	Nessuna	Poca	Abbastanza	Molta	Moltissima
Parlamento Europeo					
Commissione europea					
Consiglio dell'Unione europea					
Consiglio europeo					
Banca centrale europea					
Corte di giustizia					
Comitato Economico e Sociale Europeo					
Comitato delle Regioni					
Corte dei Conti					
Banca Europea degli Investimenti (BEI)					
<b>Istituzioni nazionali:</b>					
Governo					
Parlamento					
Presidenza della Repubblica					
Regioni ed enti locali					
<b>Gruppi di interesse:</b>					
Sindacati					
Imprenditori					
Associazioni di categoria					
Organizzazioni non governative					
Enti di ricerca					

3.2 Negli ultimi 3 anni, tra i seguenti attori, chi ha acquistato o perso di importanza nel sistema europeo di governance multilivello?

<b>Istituzioni e organi dell'Unione europea:</b>	Ha aumentato di importanza	Non ha perso né aumentato di importanza	Ha perso di importanza
Parlamento Europeo			
Commissione europea			
Consiglio dell'Unione europea			
Consiglio europeo			
Banca centrale europea			
Corte di giustizia			
Comitato Economico e Sociale Europeo			
Comitato delle Regioni			
Corte dei Conti			
Banca Europea degli Investimenti (BEI)			
<b>Istituzioni nazionali:</b>			
Governo			
Parlamento			
Presidenza della Repubblica			
Regioni ed enti locali			
<b>Gruppi di interesse:</b>			
Sindacati			
Imprenditori			
Associazioni di categoria			
Organizzazioni non governative			
Enti di ricerca			

**3.3 Esprima il grado di apprezzamento rispetto al lavoro svolto dalle seguenti istituzioni europee:**

	Nessuno	Poco	Abbastanza	Molto	Moltissimo
Parlamento Europeo					
Commissione europea					
Consiglio dell'Unione europea					
Consiglio europeo					
Banca centrale europea					
Corte di giustizia					

**3.4 A suo parere, quanto conta la posizione dei partiti politici nazionali rispetto alle tematiche dell'Unione europea?**

- Per nulla     Poco     Abbastanza     Molto     Moltissimo

**3.5 Quale importanza hanno le seguenti istituzioni e organi per l'attività della sua organizzazione?**

<b>Istituzioni e organi dell'Unione europea:</b>	Nessuna	Poca	Abbastanza	Molta	Moltissima
Parlamento Europeo					
Commissione europea					
Consiglio dell'Unione europea					
Consiglio europeo					
Banca centrale europea					
Corte di giustizia					
Comitato Economico e Sociale Europeo					
Comitato delle Regioni					
Corte dei Conti					
Banca Europea degli Investimenti (BEI)					

**Istituzioni nazionali:**

Governo					
Parlamento					
Presidenza della Repubblica					
Regioni ed enti locali					

**3.6 A suo parere, il Governo dovrebbe consultare in modo regolare i gruppi di interesse in Italia sulle proposte legislative dell'Unione europea?**

- SI     NO     Non saprei

**Focus - Media**

**4.1 Quali canali vengono utilizzati principalmente dalla sua organizzazione per tenervi informati sulle vicende relative all'Unione europea?**

- TV/Radio     Newsletter     Portali internet     Stampa quotidiana  
 Stampa periodica     Agenzie di stampa     Canali informali (contatti diretti)  
 Social Network     Altri strumenti (specificare) .....

#### 4.2 Quali canali vengono utilizzati principalmente dalla sua organizzazione per inserirsi nel dibattito europeo?

- TV/Radio                       Newsletter                       Portali internet                       Stampa quotidiana  
 Stampa periodica                       Agenzie di stampa                       Canali informali (contatti diretti)  
 Social Network                       Consultazioni avviate dalle istituzioni europee o nazionali  
 Altri strumenti (specificare) .....  
 Non abbiamo ancora mai partecipato al dibattito sulle politiche europee

#### 4.3 Tra le fonti specifiche citate, indicare quelle di cui la sua organizzazione si serve maggiormente per tenersi informata sulle attività dell'Unione europea. (Scegliere le 2 fonti maggiormente utilizzate)

- Fonti istituzionali (siti web della Commissione europea, Parlamento europeo, Governo italiano, etc.)  
 Testate di informazione specializzate (ad esempio: Euronews, EurActiv.it;; Presseurop, etc.)  
 Carta stampata (Corriere della Sera; Repubblica; Il sole 24 ore, etc)  
 Agenzie di stampa  
 Altro (specificare).....  
 Non ricerchiamo abitualmente informazioni sulle politiche dell'UE

#### 4.4 In quali ambiti vorrebbe che una rete, rappresentativa della società civile organizzata pro-europea, quale il Movimento Europeo, concentrasse maggiormente la propria attenzione? [Fino ad un massimo di 5 indicazioni]

- Affari marittimi e pesca                       Agricoltura                       Salute e Sicurezza alimentare  
 Allargamento Politica estera e sicurezza                       Ambiente                       Azione per il clima                       Energia  
 Cultura, audiovisivi e media                       Istruzione, Gioventù, Sport                       Politica fiscale e doganale  
 Economia e finanza                       Cittadinanza europea                       Consumatori                       Giustizia e affari interni  
 Imprese, Concorrenza                       Politica Commerciale                       Mercato unico                       Trasporti  
 Affari istituzionali                       Occupazione e politica sociale                       Politica regionale                       Ricerca e innovazione  
 Aiuti umanitari, cooperazione e protezione civile                       Diritti umani  
 Altro (da specificare).....

#### 4.5 In quali ambiti vorrebbe che una testata web specializzata sull'UE, quale www.EurActiv.it, concentrasse maggiormente la propria attenzione? [Fino ad un massimo di 5 indicazioni]

- Affari marittimi e pesca                       Agricoltura                       Salute e Sicurezza alimentare  
 Allargamento Politica estera e sicurezza                       Ambiente                       Azione per il clima                       Energia  
 Cultura, audiovisivi e media                       Istruzione, Gioventù, Sport                       Politica fiscale e doganale  
 Economia e finanza                       Cittadinanza europea                       Consumatori                       Giustizia e affari interni  
 Imprese, Concorrenza                       Politica Commerciale                       Mercato unico                       Trasporti  
 Affari istituzionali                       Occupazione e politica sociale                       Politica regionale                       Ricerca e innovazione  
 Aiuti umanitari, cooperazione e protezione civile                       Diritti umani  
 Altro (da specificare).....

**Grazie della collaborazione!** Il questionario può essere restituito compilato, per e-mail all'indirizzo: [progetti@movimentoeuropeo.it](mailto:progetti@movimentoeuropeo.it) oppure per fax al numero: **06 36001705**

\*Si ricorda che la seconda parte del questionario verrà inviata all'indirizzo e mail che ci è stato indicato sulla prima pagina

PROVISIONAL CALENDAR - Italian Presidency of the Council of the European Union 2014 as of 3/12/2013							
		JULY		AUGUST		SEPTEMBER	
Tue	1	EP Plenary (Strasbourg) PSC					
Wed	2	EP Plenary (Strasbourg)					
Thu	3	EP Plenary (Strasbourg) Informal Political Directors (Italy) PSC COREPER I COREPER II					
Fri	4	Informal Political Directors (Italy)	1				
Sat	5		2				
Sun	6		3				
Mon	7	Eurogroup	4		1		
Tue	8	ECOFIN PSC	5		2	PSC	
Wed	9	COREPER I COREPER II	6		3	COREPER II	
Thu	10	Informal JHA (Italy) PSC	7		4	PSC	
Fri	11	Informal JHA (Italy) Informal GAC (Italy) (tbc) COREPER I (tbc)	8		5	COREPER I	
Sat	12	Informal GAC (Italy) (tbc)	9		6		
Sun	13		10		7		
Mon	14	EP Plenary (Strasbourg) AGRIFISH	11		8	Informal Defence (Italy) (tbc)	
Tue	15	EP Plenary (Strasbourg) PSC	12		9	Informal Defence (Italy) (tbc) Gymnich (Italy) (tbc)	
Wed	16	EP Plenary (Strasbourg) Informal ENVI (Italy) COREPER I COREPER II	13		10	Gymnich (Italy) (tbc) COREPER I COREPER II	
Thu	17	ECOFIN (budget) (tbc) Informal EPSCO - employment & ENVI (Italy) Coreper I Trip COREPER II (poss.) PSC	14		11	COREPER II (poss.) PSC	
Fri	18	Informal EPSCO - employment (Italy) Coreper I Trip	15	Assumption day	12	Eurogroup (Italy) ASEM Ministers of Finance (Italy) COREPER I (poss.)	
Sat	19	Coreper I Trip	16		13	Informal ECOFIN (Italy)	
Sun	20		17		14		
Mon	21	Informal COMPET Industry Session (Italy)	18		15	EP Plenary (Strasbourg) AGRIFISH	
Tue	22	FAC Informal COMPET (Italy)	19		16	EP Plenary (Strasbourg) Informal TTE - Transport (Italy) PSC	
Wed	23	COREPER I	20		17	EP Plenary (Strasbourg) Informal TTE - Transport (Italy) COREPER I COREPER II PSC Trip (tbc)	
Thu	24	Informal ENERGY (Italy) II PSC	21		18	Coreper II Trip (tbc) Trip (tbc)	PSC
Fri	25	COREPER I (tbc)	22		19	Informal FAC Trade Coreper II Trip (tbc) PSC Trip (tbc) COREPER I	
Sat	26		23		20	Coreper II Trip (tbc)	
Sun	27		24		21		
Mon	28		25		22	Informal EPSCO-health (Italy)	
Tue	29	GAC	26		23	Informal EPSCO-health (Italy)	PSC
Wed	30		27		24	Informal EYCS - Culture (Italy) COREPER I COREPER II	
Thu	31	PSC	28	Informal GAC (Italy) (tbc)	25	COMPET PSC	
Fri			29	Informal GAC (Italy) (tbc)	26	COMPET	
Sat			30		27		
Sun			31		28		
Mon					29	GAC informal (Italy)	AGRIFISH
Tue					30	AGRIFISH informal (Italy)	

		OCTOBER		NOVEMBER		DECEMBER
Wed	1	COREPER I COREPER II				
Thu	2	COREPER II (poss.) PSC				
Fri	3	<i>Informal Security Directors (Italy) (tbc)</i> COREPER I				
Sat	4			1 All Saints day		
Sun	5			2 All Souls day		
Mon	6			3		1 EPSCO - health
Tue	7	Conciliation Committee (Brussels) PSC		4 TTE-Telecommunications PSC		2 Conciliation Committee (Brussels) COREPER I COREPER II (poss.) PSC
Wed	8	EP mini-plenary (Brussels) TTE-Transport (Luxembourg) COREPER II		5 COREPER I COREPER II		3 TTE-Transport COREPER II
Thu	9	ASEM Summit (Italy) (tbc) mini-plenary (Brussels) (Luxembourg) COREPER I	EP JHA PSC	6 Eurogroup (tbc) COREPER II (poss.) PSC		4 COMPET JHA PSC
Fri	10	ASEM Summit (Italy) (tbc) mini-plenary (Brussels) (Luxembourg) COREPER I	EP JHA	7 ECOFIN (tbc) COREPER I		5 COMPET JHA
Sat	11			8		6
Sun	12			9		7
Mon	13	AGRIFISH (Luxembourg) (Luxembourg)	Eurogroup	10 AGRIFISH		8 Eurogroup
Tue	14	AGRIFISH (Luxembourg) ECOFIN (Luxembourg) PSC		11 AGRIFISH Conciliation Committee (Brussels) PSC		9 ECOFIN TTE-Energy PSC
Wed	15	COREPER I COREPER II		12 EP mini-plenary (Brussels) COREPER I COREPER II		10 COREPER I COREPER II
Thu	16	EPSCO (Luxembourg) COREPER II (poss.) PSC		13 EP mini-plenary (Brussels) COREPER II (poss.) PSC		11 EPSCO - employment COREPER II (poss.) PSC
Fri	17	COREPER I		14 COREPER I		12 FAC (Development) EYCS - Education & Youth
Sat	18			15		13
Sun	19			16		14
Mon	20	FAC (Luxembourg)		17 FAC		15 EP Plenary (Strasbourg) FAC AGRIFISH
Tue	21	EP Plenary (Strasbourg) ENVI (Luxembourg) GAC (Luxembourg) PSC		18 FAC (Defence) (am) GAC (pm)		16 EP Plenary (Strasbourg) GAC AGRIFISH PSC
Wed	22	EP Plenary (Strasbourg) COREPER I		19 COREPER I COREPER II		17 EP Plenary (Strasbourg) ENVI (tbc) I (pm) COREPER
Thu	23	EP Plenary (Strasbourg) European Council		20 COREPER II (poss.) PSC		18 EP Plenary (Strasbourg) European Council
Fri	24	European Council		21 FAC Trade COREPER I		European Council
Sat	25			22		20
Sun	26			23		21
Mon	27			24 EP Plenary (Strasbourg)		22
Tue	28	PSC		25 EP Plenary (Strasbourg) EYCS - Culture & Sport PSC		23
Wed	29	COREPER I COREPER II		26 EP Plenary (Strasbourg) COREPER I COREPER II		24
Thu	30	PSC		27 EP Plenary (Strasbourg) COREPER II (poss.) PSC		25 Christmas day
Fri	31	COREPER I		28 COREPER I		26 Christmas day
Sat				29		27
Sun				30		28
Mon						29
Tue						30
Wed						31

ASEM Summit Italy: date to be confirmed, possible alternative days October 1st and 2nd.

Dal primo luglio 2014 l'Italia avrà la Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione europea. Sarà un semestre particolare: il 25 maggio si voterà il rinnovo del Parlamento europeo e successivamente partirà la designazione della nuova Commissione UE a cominciare dal suo Presidente, del Presidente del Consiglio europeo e dell'Alto Rappresentante della politica estera. Il governo italiano dovrà sovrintendere a una fase politica molto delicata anche se prevedibilmente con meno attività normativa europea. Nell'ambito del "Trio" l'Italia aprirà la strada alle Presidenze di Lettonia e Lussemburgo con un ruolo di indirizzo che sarà determinante anche nella prospettiva del lancio di un nuovo periodo di riforme per un'Unione in cerca di recupero di consenso e fiducia da parte dei cittadini. .

Il CIME, sulla base di queste considerazioni, ha voluto avviare nell'ottobre 2012 il progetto "Officina 2014. L'Italia in Europa", un'iniziativa pilota, sostenuta anche dal governo ed alcuni sponsor, per coinvolgere le rappresentanze economiche e sociali più significative della società italiana, alla preparazione del prossimo semestre di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, con l'obiettivo di far emergere le attese ed esigenze concrete del "Sistema Italia".

Il presente rapporto è il frutto di questo articolato lavoro e viene ora consegnato ai decisori politici con lo spirito di rendere sempre più concreto anche il principio dell'ulteriore sviluppo della democrazia partecipativa a livello europeo, ormai riconosciuto dallo stesso Trattato (art.11 TUE).

*Il rapporto è stato curato da:* Alessandra Briganti

*I testi sono di:* Alessandra Briganti, Pier Virgilio Dastoli, Fabio Masini, Stefano Milia, Raffaele Terenghi a cui si aggiungono i contributi di rappresentanti di alcuni *think tank*.

*Il progetto "Officina 2014: l'Italia in Europa" è stato coordinato da:* Pier Virgilio Dastoli, Sandro Gozi, Rocco Cangelosi, Giampiero Auletta Armenise, Stefano Milia

**Il Consiglio Italiano del Movimento Europeo (CIME) costituisce la "casa europea" attraverso la quale mobilitare gli attori della società civile consapevoli della rilevanza per l'Italia del conseguimento dell'unità europea. Dalla sua costituzione, nel 1948, realizza progetti e iniziative volte ad evidenziare come l'Italia possa contribuire con efficacia e autorevolezza al processo di integrazione del continente e interviene anche a sostegno degli interessi italiani nell'ambito di tale percorso. In questo quadro il CIME è impegnato anche ad individuare ed avviare percorsi interni di presenza europea dell'Italia in settori e situazioni che vedono il paese ancora divergere rispetto agli altri partner europei. Per un'organizzazione, associazione od ente, aderire al CIME significa, infatti, manifestare la propria determinazione nel voler contribuire a sviluppi ulteriori del processo di integrazione che consentano alla democrazia europea di continuare ad avere un ruolo da protagonista nel mondo globalizzato e di promuovere attivamente un ordine internazionale fondato sulla pace, sui diritti umani, sul progresso economico e sociale. Il CIME è basato sul contributo volontario dei rappresentanti nei suoi organi associativi ed è membro fondatore del Movimento Europeo Internazionale.**

**[www.movimentoeuropeo.it](http://www.movimentoeuropeo.it)**

MAZZANTI LIBRI

**ML**  
MAZZANTI LIBRI

