

a cura di **Lorenzo Cuocolo**

# The State of **EUROPEANS**

Prefazione di **Mario Monti**

ISTITUZIONI  
MERCATO FINANZA  
WELFARE DIFESA  
IMMIGRAZIONE  
TRASPORTI  
AMBIENTE ENERGIA  
CONSUMATORI  
GIOVANI DIGITALE

# The State of EUROPEANS

*The State of Europeans* offre una fotografia aggiornata delle principali politiche europee e degli strumenti per la loro attuazione.

Il libro, nato all'interno del più ampio progetto Europeans frutto della collaborazione tra l'Università Commerciale "Luigi Bocconi" e la Fondazione Achille e Giulia Boroli, si compone di dodici capitoli, ognuno dedicato ad analizzare uno dei settori "caldi" dell'integrazione europea.

I contributi, concepiti sulla base di un'attenta ricerca scientifica, sono redatti con un linguaggio accessibile a tutti i lettori interessati alle questioni europee con l'obiettivo di avvicinare quante più persone possibile all'Europa e alle sfide che essa oggi pone.

Dalla riforma delle istituzioni alle banche, dal welfare alla difesa comune, dall'energia all'ambiente, dai giovani al digitale e ad altro ancora, il volume offre un quadro preciso dello stato dell'integrazione europea e degli obiettivi da perseguire nei prossimi anni.





a cura di **Lorenzo Cuocolo**

# The State of **EUROPEANS**

Prefazione di **Mario Monti**

ISTITUZIONI  
MERCATO FINANZA  
WELFARE DIFESA  
IMMIGRAZIONE  
TRASPORTI  
AMBIENTE ENERGIA  
CONSUMATORI  
GIOVANI DIGITALE

Copyright © 2017 Fondazione Achille e Giulia Boroli  
Via Tasso, 9 – 2013 Milano  
[www.fondazioneaegboroli.it](http://www.fondazioneaegboroli.it)

*Impaginazione:* Compos 90, Milano  
*Redazione:* Egea

EGEA S.p.A.  
Via Salasco, 5 – 20136 Milano  
Tel. 02/5836.5751 – Fax 02/5836.5753  
[egea.edizioni@unibocconi.it](mailto:egea.edizioni@unibocconi.it) – [www.egeaeditore.it](http://www.egeaeditore.it)

Tutti i diritti sono riservati, compresi la traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione, la comunicazione al pubblico e la messa a disposizione con qualsiasi mezzo e/o su qualunque supporto (ivi compresi i microfilm, i film, le fotocopie, i supporti elettronici o digitali), nonché la memorizzazione elettronica e qualsiasi sistema di immagazzinamento e recupero di informazioni.

Date le caratteristiche di Internet, l'Editore non è responsabile per eventuali variazioni di indirizzi e contenuti dei siti Internet menzionati.

ISBN 978-88-238-5140-5

Prima edizione: aprile 2017

Edizione fuori commercio

# Indice

Prefazione	7
Presentazione	11
Introduzione	13
La riforma delle istituzioni	21
Il mercato unico	33
L'unione monetaria e i mercati finanziari	43
Welfare e politiche sociali	55
La politica estera e di difesa	65
La politica di asilo e di immigrazione	77
Trasporti	89
Ambiente	97
Energia	107
La tutela dei consumatori	117
L'Europa dei giovani	129
L'Europa e il digitale	141
Indice dei nomi	153
Indice degli acronimi	155



# Prefazione

## L'Europa fragile

A sessant'anni dalla firma dei Trattati di Roma, l'Unione europea affronta sfide cruciali, in parte esogene, in parte specifiche.

Le prime sono legate ai grandi fenomeni globali, le seconde derivano dalla scelta dell'integrazione sovranazionale e dal percorso compiuto in questi decenni, insieme e singolarmente, dai Paesi europei che nel corso del tempo si sono uniti alla casa comune.

Le trasformazioni dei modelli economici e produttivi determinate dall'evoluzione tecnologica, i fenomeni migratori, il terrorismo, il cambiamento climatico, le nuove (e rinnovate) tensioni geopolitiche che si avvicendano nel mondo sono tutte forze che mettono in discussione l'equilibrio internazionale, per come l'abbiamo conosciuto a partire dalla fine della seconda guerra mondiale.

A livello europeo, parallelamente, la crisi economico-finanziaria con le sue diverse conseguenze, prima fra tutte la disoccupazione, i dubbi sull'unione monetaria, le incertezze sul mercato unico, le contraddizioni sul fronte dei confini esterni (rifugiati, migranti, commercio internazionale, etc.), il progressivo allontanamento fra i cittadini, i governi nazionali e le istituzioni comunitarie hanno spesso esacerbato le dinamiche in atto a livello globale, innescando purtroppo un effetto "pro-ciclico" che contribuisce a rendere l'Unione europea particolarmente fragile.

E sebbene molte di queste dinamiche siano in atto da tempo, nel 2016 – l'anno del *black swan* – sono emerse, inattese, in due manifestazio-

ni particolarmente eclatanti: in Europa la vittoria del sì nel referendum sulla Brexit e negli Stati Uniti l'elezione di Donald Trump.

Per la prima volta in sessant'anni l'edificio europeo perde una sua parte. Una parte importante – sebbene come è noto il Regno Unito abbia sempre cercato di proteggere le sue prerogative, a partire dalla moneta – soprattutto nel discorso europeo in tema di mercato unico e di concorrenza.

Non sappiamo ancora quali saranno le conseguenze di questa decisione del popolo britannico. Molto dipenderà da come il Regno Unito, da un lato, e l'Unione europea, dall'altro, riusciranno a gestire questo divorzio. Sullo sfondo la tentazione di molti Stati Membri di fare la voce grossa a Bruxelles, ma di negoziare con Londra accordi bilaterali vantaggiosi per entrambi.

Quasi in simultanea, anche negli Stati Uniti potrebbe profilarsi una situazione inedita: i valori a lungo difesi e promossi insieme con l'Europa, come la preferenza per i sistemi democratici, per l'economia di mercato, per l'apertura degli scambi internazionali, per la tutela dell'ambiente, per una governance multilaterale della globalizzazione, sembrano non essere più condivisi, quanto meno con la stessa determinazione degli ultimi settant'anni.

Cina, Russia, India come reagiranno, se si profilerà questo nuovo scenario?

E l'Europa, come reagirà?

L'Europa oggi si interroga sul proprio futuro. La Commissione ha prodotto un libro bianco che delinea cinque scenari al 2025 (avanti così; focus sul mercato unico; chi vuole farà di più-doppia velocità; focus su un numero limitato di *policy areas*; fare di più insieme) e intende avviare un dibattito ampio in tal senso. Iniziativa certamente meritoria, rafforzata dal buon esito del vertice di Roma del 25 marzo 2017, che non deve però sottovalutare la variabile tempo nella sua realizzazione concreta.

In questi sessant'anni abbiamo ottenuto dei progressi notevolissimi per i cittadini, ma dobbiamo riconoscere che, dopo la crisi del 2008, le risposte in termini di politiche, soprattutto economiche, non sono state all'altezza. Un grosso limite, ad esempio, è stato proseguire nell'integrazione dei mercati senza curare, in parallelo, la possibilità degli Stati membri di venire in supporto dei Paesi più in difficoltà. I mercati si sono integrati, ma è prevalsa la linea della concorrenza fiscale fra Stati.

C'è inoltre un gravissimo problema di divaricazione delle culture politiche europee tra Paesi del nord e del sud Europa, una frattura che alimenta gli atteggiamenti più disfattisti, purtroppo ricorrendo talvolta a stereotipi caricaturali che nel ventunesimo secolo lasciano perplessi.

Ci sono però questioni reali, ad esempio, per quanto attiene al rispetto della disciplina di bilancio, che favoriscono le pulsioni anti-europee. Mi riferisco al trattamento sostanzialmente indifferenziato della spesa pubblica in disavanzo, indipendentemente dal fatto che sia utilizzata per beni di consumo o per investimenti. Cambiare le regole del patto di stabilità, dando più spazio agli investimenti, è una delle priorità per un'Europa che voglia guardare al futuro in ottica costruttiva.

Senza il coraggio di cambiare per il bene comune, anche rinunciando ad un *quid* di consenso nel breve termine, sarà ben difficile arginare i populismi che, è importante sottolinearlo, non arrivano più solo dal basso. Una delle patologie europee più recenti è il populismo *top down*. Prima, quando i rappresentanti dei vari Paesi andavano a Bruxelles, ognuno cercava di portare il suo mattoncino per contribuire alla costruzione e alla crescita dell'Unione europea. Oggi, gli stessi rappresentanti sottraggono quei mattoncini, indebolendo l'edificio comune in nome del consenso interno.

In un passaggio della dichiarazione di Roma si dice che *“l'unità europea è iniziata come il sogno di pochi ed è diventata la speranza di molti”*. Oggi l'integrazione europea è una realtà, seppur imperfetta e incompleta, che necessita ancora della dimensione “del sogno”, in termini di visione del futuro. Ma soprattutto i cittadini europei richiedono leader responsabili, orientati al lungo termine ma simultaneamente capaci di prendere decisioni incisive in un mondo in rapido mutamento, in special modo negli ambiti nei quali senza voce europea si rischia di non avere voce, senza il rilievo europeo si è condannati all'ininfluenza.

L'Europa fragile affronta dunque il momento della verità. Se le tendenze delle politiche nazionali negli Stati Membri non recupereranno presto un maggiore senso di responsabilità, non vedranno l'Unione europea come una conquista storica che non deve venire sacrificata sul futile altare di successi elettorali effimeri, l'Europa diventerà una parte del mondo sempre più trascurabile, probabilmente esposta di nuovo a guerre tra europei e alla conquista da parte di altre potenze.

L'auspicio è naturalmente che siano soprattutto i giovani europei a

continuare a farsi promotori dei valori che hanno garantito la pace e il progresso degli ultimi sessant'anni, rivestendoli di nuovi significati, rendendoli attuali e compatibili con i nuovi scenari mondiali. Senza avere paura e senza stancarsi di perseguire un obiettivo più alto e più difficile quale è l'integrazione.

*Mario Monti*

# Presentazione

## La Fondazione Achille e Giulia Boroli

Nel 1998 Achille Boroli, editore e Presidente onorario del Gruppo De Agostini, costituisce la Fondazione che porta il suo nome e quello della moglie Giulia dotandola di un importante fondo dal patrimonio personale.

I contenuti dello statuto della Fondazione riflettono i principi che hanno contraddistinto il pensiero e l'agire dell'uomo e dell'imprenditore: essere concretamente presente all'interno della società civile e fornire al singolo e alla collettività mezzi di diversa natura per contribuire al benessere materiale e spirituale, con particolare attenzione ai giovani.

In questo contesto la Fondazione Achille e Giulia Boroli da un lato eroga contributi finalizzati al sollievo dalla malattia, dalla povertà e dal disagio economico; dall'altro assegna borse di studio e premi di laurea a studenti di qualità e finanzia iniziative socio-culturali per promuovere una cittadinanza consapevole attraverso la comprensione del mondo contemporaneo e delle sue complessità.

Editore e imprenditore attento allo sviluppo sociale e culturale del Paese, animato da una fede intatta nei valori della lettura come strumento insuperato di comunicazione e di sviluppo della persona, Achille Boroli ha fortemente voluto la realizzazione della collana di saggi *Homo Sapiens*, la cui pubblicazione ha costituito una delle attività fondamentali della Fondazione: 20 volumi, firmati da autori prestigiosi del mondo accademico e del giornalismo, distribuiti gratuitamente nelle scuole

medie superiori italiane, in alcune università e a chiunque ne facesse richiesta.

I volumi contribuiscono alla formazione e alla libera riflessione dei giovani, cittadini del futuro, attraverso la conoscenza e l'approfondimento dei grandi temi della storia, della scienza, della religione, della letteratura, dell'economia, della società e dell'etica in chiave contemporanea.

Gli obiettivi della Fondazione si sono sviluppati anche attraverso importanti partnership: con l'Osservatorio Permanente Giovani-Editori, con il FAI Fondo Ambiente Italiano, con il Museo Nazionale della Scienza e della Tecnologia Leonardo da Vinci di Milano, con le scuole superiori di Novara, con l'Università Cattolica del Sacro Cuore.

Particolarmente significativa la partnership con l'Università Luigi Bocconi, che si traduce in continue rilevanti iniziative: gli annuali Premi di laurea, le Bocconi-Boroli Lecture ed Europeans, giornate Bocconi-Boroli sull'Europa dedicate ad Achille Boroli. Proprio nell'ambito di queste iniziative, che ricordano e sottolineano il grande spirito europeista di Achille Boroli, la Fondazione ha voluto la pubblicazione di *The State of Europeans* con il proposito di raccogliervi i contributi dei seminari di Europeans e per assolvere il dovere di informazione e divulgazione.

# Introduzione

## Punti di forza e nuove sfide per un'Europa migliore

Questo volume viene dato alle stampe poche settimane dopo il sessantesimo anniversario dei Trattati di Roma. Nel 1957 i Paesi sottoscrittori erano sei, oggi sono ventisette (non contando l'Inghilterra, che ha scelto di perseguire una diversa strada).

Chi, allora, avrebbe pensato che l'integrazione europea avrebbe avuto tanto successo? Chi avrebbe scommesso su un'unione in grado di legare oltre 510 milioni di abitanti?

In realtà qualcuno c'era: i grandi statisti che riuscirono a concretizzare il progetto europeo e i grandi visionari europeisti, tra i quali si deve ricordare anche Achille Boroli, la cui Fondazione rende oggi possibile questa pubblicazione ed il più ampio progetto "Europeans" promosso insieme all'Università Bocconi.

"Europeans" è un progetto ampio ed ambizioso, che prevede – per ora – approfondimenti annuali su temi specifici della vita europea. L'anno scorso è stata la volta dell'Unione bancaria europea, con un seminario scientifico e una Conferenza finale. Quest'anno il focus è caduto inevitabilmente sulla Brexit, e la Conferenza annuale si concentra su rischi e opportunità dell'Europa di oggi. Ma il progetto "Europeans" ha una vocazione più ampia, e potrà arricchirsi di ulteriori iniziative volte a sostenere e favorire la crescita di una consapevolezza europea, sia nella comunità bocconiana, sia all'esterno. Consapevolezza che non vuol dire difesa acritica dell'Europa di oggi, ma – al contrario – analisi dei punti

di forza e di debolezza, con l'obiettivo dichiarato di avere più Europa, e un'Europa migliore. Questo libro ne è testimonianza.

Si diceva che solo in pochi avevano la percezione di quanto potesse essere importante l'Europa e di quanto essa avrebbe potuto segnare – in positivo – i destini degli Stati membri dell'unione.

Qual è, a distanza di sessant'anni, il legato più importante del percorso di integrazione europea? Sicuramente la pace. In nessun'altra epoca le diverse nazioni del continente europeo hanno convissuto in pace come in questi sessant'anni. Il superamento del "secolo breve", però, non è un traguardo acquisito per sempre e le minacce nazionaliste anti-europeiste potrebbero, nel volgere di pochi decenni, riportare a situazioni di instabilità che sono fortunatamente sconosciute alle attuali generazioni.

Oltre alla pace, l'integrazione europea ha realizzato un mercato unico, da intendersi però ben al di là di una mera visione mercantilistica. Perché il mercato unico ha consentito la libera circolazione di merci e capitali, ma ancor prima delle persone. Con o senza gli accordi di Schengen, i cittadini europei hanno avuto negli ultimi decenni occasioni di mobilità del tutto impensabili nelle epoche precedenti. E su questi principi sono fioriti programmi di integrazione culturale e sociale come il programma Erasmus, che ha segnato in modo indelebile ormai due generazioni di studenti europei.

L'integrazione europea è però un procedimento in divenire. I risultati raggiunti, per quanto straordinari, non consentono di distogliere l'attenzione né da quanto resta da fare, né dalle possibili minacce alla stabilità dell'Unione.

Sotto il primo profilo, è condiviso dai più che due priorità per l'Europa che verrà siano la sicurezza e la difesa comune. Quanto alle minacce, invece, da un lato vi sono le spinte anti-europeiste che provengono dall'interno, con un significativo seguito dei movimenti populistici e nazionalisti. Dall'altro lato vi sono minacce internazionali, come il terrorismo, e la ricerca di nuovi equilibri con le altre potenze globali, a cominciare da Russia e Stati Uniti d'America.

Se dunque è vero, come disse Robert Schuman nel 1950, che l'Europa non si fa tutta in una volta e che, dunque, l'integrazione è un percorso che deve essere continuamente alimentato e sostenuto, è altresì vero che questo periodo storico è forse uno di quelli di maggiore delicatezza, per-

ché si pone contemporaneamente il problema di capitalizzare quanto fin qui realizzato e di posare solide basi per l'Europa del futuro.

Il presente volume cerca di intercettare queste dinamiche e lo fa segmentando l'integrazione europea per temi, in modo che il lettore possa trovare – per quanto possibile – indicazioni concrete sui risultati raggiunti, sulle riforme in essere e sugli obiettivi ancora da perseguire.

Sono stati individuati dodici argomenti principali e, per ciascuno, viene offerta una fotografia contemporanea: obiettivo del volume, infatti, non è la ricostruzione organica delle politiche europee e delle loro origini; bensì una guida agile e pratica per chi voglia addentrarsi dentro a tematiche complesse ma centrali nella vita di tutti. Con il fine ultimo di aumentare la consapevolezza di quanto l'Europa sia importante, di quanto sia pervasiva e di quanto le vite di tutti i cittadini, di tutte le imprese e di tutti gli enti pubblici siano – ormai – indissolubilmente legate alle dinamiche europee.

L'argomento che apre la trattazione è quello delle istituzioni europee e dei progetti di riforma. La forma di governo europea, nonché i rapporti tra le istituzioni europee e quelle nazionali, giocano un ruolo essenziale nella solidità del percorso di integrazione. Superate le critiche di “deficit democratico” delle istituzioni europee, è necessario rafforzare ulteriormente il ruolo del Parlamento europeo e, soprattutto, valorizzare il ruolo dei Parlamenti nazionali quali custodi della sussidiarietà, evitando spinte centripete o tecnocratiche che inevitabilmente allontanano le istituzioni europee dai cittadini.

Un altro posto di assoluto rilievo è stato dato al mercato unico, che sembra una conquista ormai consolidata, ma in realtà è in continuo divenire. Il mercato unico ha carattere dinamico e, pertanto, non sarà mai completamente realizzato. Tra gli aspetti di maggiore attualità ve ne sono alcuni che riguardano la libera circolazione dei servizi (considerando maggiormente rodiate la circolazione di persone, capitali e merci). Lo spauracchio dell'idraulico polacco rende bene l'idea. Bisognerà chiarire meglio che cosa si intende per circolazione transfrontaliera di servizi e quali sono i servizi oggetto di disciplina europea. Parimenti, in una prospettiva simile, sarà necessario completare il percorso (ancora lungo)

di mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali e della correlata libertà di stabilimento. Gli anni a venire rappresenteranno un terreno di prova importante per entrambe le sfide.

Al mercato unico si lega strettamente anche l'unione monetaria, che tuttavia riguarda solo 19 dei 27 Paesi dell'Unione. Il problema di fondo è quello di come armonizzare una politica monetaria comune, a fronte di politiche economiche sensibilmente differenziate tra gli Stati membri. Le prospettive di centralizzare le politiche economiche, che vedono progetti con orizzonti temporali di una decina di anni, appaiono ancora oggi incerte.

Una delle sfide più importanti che attende l'Europa, sottolineata anche dalla dichiarazione celebrativa dei 60 anni di Trattati, riguarda il consolidamento di una politica estera comune e la creazione di un sistema di difesa comune. Il tema, al centro del dibattito europeo da anni, assume nell'anno in corso particolare rilievo anche in conseguenza dei mutamenti degli scenari esterni. L'elezione del presidente Trump, in particolare, può avere delle ripercussioni significative anche in questo campo, dal momento che il nuovo comandante in capo degli Stati Uniti d'America ha già avuto modo di evidenziare il carattere obsoleto della Nato e di prospettare un progressivo distacco delle forze americane dagli scenari europei.

Il necessario completamento della politica estera comune è rappresentato da una politica comune in materia di asilo e di immigrazione. L'urgenza e il ritardo delle istituzioni europee sono sotto gli occhi di tutti e il numero di vittime nel mare Mediterraneo e negli altri punti di confine è troppo alto per non costringere ad una soluzione nel corso dell'anno a venire. Anche perché, com'è noto, l'assenza di una politica comune in materia di immigrazione espone soprattutto i Paesi del sud-Europa (come l'Italia e la Grecia), che sono già fiaccati da anni di crisi economica e finanziaria, con il rischio di rafforzare una spirale negativa che non può giovare nemmeno ai Paesi del nord-Europa.

La soluzione, dunque, non può essere quella di sospendere o rivisitare gli accordi di Schengen (che, dal 1985, hanno eliminato i controlli alle frontiere interne tra molti dei Paesi europei), quanto, piuttosto, l'introduzione di un sistema comune di controllo delle frontiere esterne.

Anche le politiche in materia di asilo vanno ripensate, posto che l'attuale disciplina, che consente al richiedente asilo di soggiornare nel primo Paese di ingresso irregolare fino alla verifica della propria domanda di asilo, espone ancora una volta i Paesi di frontiera del sud-Europa ad un carico eccessivo di migranti e al rischio che i richiedenti asilo diventino immigrati irregolari sul territorio.

Anche il tema delle espulsioni deve trovare una nuova regia europea, non essendo più ammissibile che i singoli Stati membri (e, fra questi, ancora una volta, soprattutto quelli del sud) debbano affrontare le spese organizzative e gestionali dei centri di identificazione ed espulsione e dei rimpatri.

Proseguendo nell'ambito delle politiche sociali, una sfida importante per l'Europa dei prossimi anni è sicuramente quella della costruzione di un welfare europeo. Solo a partire dalla Carta di Nizza (2000) i diritti sociali hanno assunto rilievo nella dimensione europea. Prima, infatti, erano rimessi alla competenza esclusiva dei singoli Stati membri, anche per la correlata questione del finanziamento dei medesimi. La costruzione di un'Europa sociale, tuttavia, è ancora lontana dall'essere completata e ciò diventa assai problematico nel contesto attuale di crisi economica. Gli Stati membri e la stessa Unione, infatti, hanno varato politiche di austerità che, inevitabilmente, hanno ripercussioni sui diritti che costano, cioè quelli a prestazione, con conseguente stress dello status di cittadinanza sociale. Il mix di mercato unico e sistemi sociali nazionali, però, può accentuare le disuguaglianze tra i Paesi dell'Unione, incentivando forme di dumping sociale che, anziché unire, producono divisioni ancora maggiori.

Un altro settore che merita attenzione è quello delle politiche ambientali, che hanno assunto negli ultimi anni una sempre crescente importanza. Se, infatti, gli interventi europei in materia erano cominciati in modo occasionale e circoscritto a singoli problemi, la normativa ambientale ha assunto ormai carattere sistematico, con oltre 200 atti regolatori di diritto derivato.

Il tema ambientale, negli ultimi anni, è declinato anche in chiave educativa, con la promozione di politiche volte a raggiungere obiettivi di sostenibilità ambientale ad ampio raggio, coinvolgendo i cittadini euro-

pei. Le recenti iniziative “Europa 2020” o quelle in materia di *smart cities* ne sono buona prova.

Strettamente connesso al tema ambientale è quello energetico, che è entrato nelle politiche europee a partire dalle crisi petrolifere degli anni Settanta. L'evoluzione in materia, caratterizzata anche da accordi internazionali (come, ad esempio, il protocollo di Kyoto), ha portato l'Europa a sviluppare politiche energetiche “verdi” molto avanzate. L'obiettivo 20-20-20, volto al risparmio e all'efficientamento energetico entro il 2020, sarà presto superato da nuovi obiettivi da realizzare entro il 2030 o il 2050. La sfida di questi anni, dunque, è quella di realizzare un vero e proprio mercato unico dell'energia, su scala europea, che – inevitabilmente – priverà gli Stati membri di buona parte della propria sovranità energetica, proseguendo il percorso iniziato con le direttive dell'ultimo decennio, che sono intervenute direttamente nel “mix energetico” di ogni Paese.

Anche le politiche europee dei trasporti sono state declinate, soprattutto a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, in chiave di sostenibilità ambientale. Si consideri, infatti, che le diverse forme di trasporto realizzano, su scala europea, circa il 40% dell'emissione complessiva di gas serra. Il profilo ambientale, inoltre, si salda con quello economico, dal momento che – ad oggi – ancora il 96% dei mezzi di trasporto europei soddisfa il proprio fabbisogno energetico mediante carburanti derivati dal petrolio. La scelta “green”, dunque, è anche una scelta dalle immediate implicazioni strategiche e politiche, per rendere l'Europa del domani meno dipendente dall'approvvigionamento di petrolio.

L'altro aspetto di primaria importanza in materia trasportistica concerne la sicurezza. Su questo aspetto i passi in avanti sono già stati di grande rilievo, mediante l'imposizione di standard di sicurezza particolarmente elevati e, parallelamente, di garanzie per le condizioni ed i ritmi di lavoro degli addetti al settore. Le minacce terroristiche, tuttavia, non consentono di considerare risolto questo profilo, ma, anzi, imporranno nuove azioni nei prossimi mesi e anni.

L'ultimo profilo da segnalare in materia trasportistica concerne la realizzazione di infrastrutture. L'obiettivo principale a livello europeo è quello di realizzare reti transfrontaliere in grado di unire e potenziare le

reti di trasporto nazionali. In quest'ottica l'Unione ha stanziato 26 miliardi di euro fino al 2020 e una nuova programmazione è all'orizzonte. L'importanza delle reti di trasporto è infatti, con ogni evenienza, direttamente legata all'implementazione del mercato unico europeo.

Un tema di grande attualità e di grande complessità è quello del digitale.

Nel 2015, infatti, è stata elaborata una Strategia per il mercato unico digitale. La realizzazione di tale obiettivo, però, sconta diversi ostacoli.

Anzitutto, deve essere ricordata la competizione regolatoria e fiscale tra Europa e Paesi terzi, in particolare Stati Uniti d'America, che porta molte delle grandi società del settore a mantenere le proprie sedi e i propri centri operativi fuori dal continente europeo. E, inoltre, l'intrinseca difficoltà di fornire quadri normativi stabili per tecnologie che sono in continua evoluzione e che dunque impongono, spesso, un ruolo di supplenza da parte delle Corti, posto che il legislatore (europeo o nazionale) è più lento delle tecnologie che vuole regolare.

La sfida, dunque, è quella di disciplinare i nuovi settori del digitale intercettando già oggi le esigenze future. In quest'ottica sta assumendo importanza sempre crescente l'esigenza di garantire la sicurezza dei cittadini, per il tramite della sicurezza e della tracciabilità dei dati che circolano sulle reti digitali.

Anche le politiche in materia di consumatori sono spesso legate all'evoluzione del mondo digitale. Sempre più spesso, infatti, i consumatori sono consumatori digitali. Alcune normative, dunque, si sovrappongono a quelle che saranno esaminate in riferimento al punto precedente.

Ma la tutela dei consumatori ha una prospettiva più ampia, attualmente riassunta nel programma di azione 2014-2020, volto ad assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori. Tale protezione concerne la sicurezza e la salute dei consumatori, attraverso la sicurezza dei prodotti posti in commercio, ma anche gli interessi economici dei consumatori.

A tal fine sono previste azioni volte al miglioramento dell'informazione e dell'educazione dei consumatori.

L'azione europea, poi, mira a garantire un rafforzamento dei diritti anche tramite un più diretto accesso agli strumenti di tutela, cioè alla "giustiziabilità" che dà concretezza ai diritti enunciati dalle norme.

Infine meritano attenzione le politiche giovanili, che si sviluppano secondo strategie con cicli triennali di verifica. Fra tutte, merita una menzione particolare il programma Erasmus, che ha recentemente compiuto 30 anni e che ha favorito la mobilità e consentito esperienze in altri Paesi europei a decine di migliaia di studenti universitari. Il successo dell'iniziativa, anche in chiave di rinsaldare una comune cultura di appartenenza all'Europa, ha recentemente portato le istituzioni europee a sviluppare nuovi progetti, come Erasmus plus e altri, volti a favorire la mobilità non solo per gli studenti, ma anche per ricercatori e professionisti.

Questi sono i settori sui quali si concentra l'analisi delle pagine che seguono. Nel pieno spirito del progetto "Europeans" e dell'accordo di collaborazione tra Bocconi e Fondazione Boroli, la stesura dei capitoli di questo volume è stata assegnata a quattro giovani ricercatori: Marco Bassini, Francesco Gallarati, Valerio Lubello e Luigi Testa. Come anticipato in apertura, l'obiettivo non è quello di restituire una trattazione organica di tutte le politiche europee, né quello di dare una visione "politica" dell'Europa di oggi. Al contrario, lo sforzo di analisi compiuto mira ad offrire al lettore una fotografia il più possibile oggettiva dei diversi settori cruciali dell'Europa di oggi, con una chiara indicazione dei risultati già raggiunti e di quelli ancora da raggiungere.

Questo libro rappresenta, dunque, una tappa di un percorso che non finisce qui, ma che – anzi – da oggi si arricchisce di uno strumento in più. Con l'auspicio che il progetto "Europeans", in tutte le sue articolazioni presenti e future, rappresenti un contributo per la costruzione di un'Europa migliore.

*Lorenzo Cuocolo*

# La riforma delle istituzioni

Luigi Testa\*

## La separazione dei poteri "à la européenne"

«Montesquieu non ha mai visitato Bruxelles»: è la *boutade* con cui Giuliano Amato, Vice Presidente della Convenzione europea del 2002-2003, aprì il suo primo intervento nel Gruppo di lavoro sulla semplificazione. La battuta restituisce bene il senso della "novità" del sistema delle istituzioni europee, che è una "novità" sia dalla prospettiva sincronica che diacronica: quello dell'Unione è, in effetti, e sotto molteplici profili, un modello che almeno costringe ad adottare una chiave di lettura (e di studio) diversa da quella cui si è abituati.

Non si è dinanzi ad uno Stato, o ad un super-Stato, ma neanche di fronte ad una comune organizzazione internazionale: «A differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato CEE [che istituiva la forma embrionale dell'Unione, NdA] ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri», ha chiarito ben presto la Corte di Giustizia<sup>1</sup>. Proprio in ragione di questa natura da «regime di mezza luce»<sup>2</sup>, che sfugge a facili definizioni, l'ingegneria istituzionale dell'Unione è forse stata l'area dei più frequenti interventi, nella successione delle modifiche ai Trattati che si sono registrate, fino al più recente Trattato di Lisbona, che raccoglie e ordina l'eredità degli interventi precedenti e compie qualche passo in avanti

---

\* Luigi Testa insegna Diritto costituzionale italiano ed europeo nell'Università Commerciale L. Bocconi, Milano.

rispetto a quello che, con fortunata formula, sin dalla fondazione del sistema europeo, è noto come il *deficit democratico* dell'Unione; né, in realtà, pare che il dibattito e il percorso di riforma sia destinato a fermarsi, e di qualche pista si cercherà di dare conto in queste pagine. "Disegno" dell'Unione e sue istituzioni sono in rapporto di necessaria dialettica: le seconde ricevono forma dal primo (così come il primo può contribuire a modellare il secondo). Ma il "disegno" dell'Unione è, tutto sommato, ancora *in fieri*, e i suoi mutamenti restano a volte non facilmente prevedibili, influenzati come sono da fattori non sempre controllabili.

Se dunque è vera questa relazione dialettica, il sistema delle istituzioni europee attuale – di cui si tenterà un ritratto ad ampie pennellate – è ancora lontano dall'essere *aere perennius*.

La battuta di Giuliano Amato sul barone di Montesquieu colpisce, invero, al cuore del problema istituzionale dell'Unione. Per frenare quell'«esperienza eterna per la quale ogni uomo, il quale ha in mano il potere, è portato ad abusarne, procedendo fino a quando non trova dei limiti»<sup>3</sup>, l'autore francese aveva ipotizzato la sua teoria separazionista, che nella lettura forse più semplice che possa darsene esige l'esistenza di poteri ben definiti in senso anzitutto *soggettivo*, cui corrispondano poteri in senso *oggettivo* che in quella specifica attribuzione di competenza si esauriscano. In concreto, la teoria distingue: un Parlamento che esercita unitariamente il potere legislativo ed un Governo che eserciti unitariamente il potere esecutivo. Ebbene, ammesso pure che nella realtà esista un sistema del genere, esso è quanto più lontano si possa immaginare dal sistema istituzionale dell'Unione europea. La prospettiva più corretta, invece, sembra essere quella che individua alcune funzioni (o "cicli funzionali", equivalenti, tutto sommato, a quanto prima si indicava come poteri *in senso oggettivo*), cui partecipano diversi soggetti, il cui apporto è paritariamente necessario al legittimo esercizio della specifica funzione considerata.

In effetti, un modello del genere sembra offrire migliori garanzie rispetto allo schema di rigida separazione fondato sulla perfetta coincidenza tra potere in senso oggettivo e soggettivo. In quel modello, infatti, nulla impedisce che ciascun potere abusi di se stesso; al contrario, nel modello a cicli funzionali, essendo ciascuna funzione non autosufficiente, nessun ciclo potrà essere completato dall'azione di un solo potere-organo, rendendosi necessario – per il suo esaurimento – l'intervento, anche solo per una frazione, di un diverso soggetto.

E se è vero che la formula di Montesquieu muove dall'assunto per cui «perché non si possa abusare del potere, bisogna che, per la disposizione delle cose, il potere freni il potere»<sup>4</sup>, allora proprio il modello istituzionale europeo forse potrebbe essere quello che al meglio realizza una tale dinamica.

### Il Consiglio europeo: camera di compensazione delle "istanze sovraniste"

La prospettiva di analisi migliore, dunque, sembra essere quella che guarda alle funzioni esercitate dagli organi dell'Unione. Da questa prospettiva, la prima funzione che viene in rilievo è quella di indirizzo politico, ossia di definizione degli scopi dell'azione istituzionale dell'Unione. Si tratta, evidentemente, di una funzione fondamentale, si direbbe "di regia", che, almeno nei sistemi parlamentari, è condivisa tra l'organo titolare del potere esecutivo e il Parlamento. Nel sistema europeo, in realtà, il Parlamento ne sembrerebbe escluso, mentre essa sembra essere esercitata principalmente dal Consiglio europeo<sup>5</sup>, composto dai Capi di Stato o di Governo degli Stati membri, oltre che dal Presidente della Commissione europea. Come si comprende dalla sua composizione, il Consiglio europeo è forse l'istituzione dell'Unione in cui maggiormente vengono in rilievo gli interessi nazionali, in cui – si può dire – gli Stati vigilano più direttamente e attentamente sul "destino" di quella porzione di sovranità ceduta con l'appartenenza all'Unione. Non è un caso che in tutta la sua storia, che ne ha visto una progressiva istituzionalizzazione fino al riconoscimento formale definitivo con il Trattato di Lisbona, si siano sempre tentate procedure idonee a garantire decisioni il più possibile condivise. Attualmente, salvo alcuni isolati casi, il Consiglio europeo vota "per consenso", in modo tale, cioè, che il voto contrario di uno solo dei suoi membri impedisca il buon esito della deliberazione. Tale formula, evidentemente, garantisce al meglio quella "uguaglianza degli Stati membri" al cui rispetto richiama l'art. 4 del Trattato sull'Unione europea (TUE), anche se, di rovescio, incentiva micro-formazioni all'interno dell'organo, che finiscono per rendere alcuni Stati "più uguali" di altri. Sin dagli esordi, ad esempio, un particolare peso ha giocato, nel Consiglio europeo, la coppia franco-tedesca nata dall'amicizia tra de

Gaulle e Adenauer fino alla formazione più recente che qualcuno aveva con ironia definito “Merkozy”, tra il Cancelliere tedesco e l'ex Presidente francese Nicolas Sarkozy. Non c'è bisogno di notare che gli equilibri che si creano all'interno del Consiglio europeo restano fondamentali nella definizione di quello che prima si è chiamato “il disegno” dell'Unione, trattandosi appunto della “cabina di regia” delle istituzioni e della loro azione; né va tralasciato che, oltre alla funzione di indirizzo generale per lo sviluppo dell'Unione e delle sue politiche, il Consiglio europeo esercita alcune altre funzioni non meno importanti: funzioni di nomina (*inter alia*, dei membri del comitato esecutivo della Banca Centrale Europea); funzioni nel procedimento di ammissione di nuovi Stati o nel caso di recesso di uno Stato membro; esso può, inoltre, attivare la procedura di censura in caso di violazione grave e persistente dei valori dell'Unione da parte di uno Stato membro; ed altri poteri emergeranno nelle pagine successive.

Per quanto attiene alla funzione di indirizzo politico, una compartecipazione è prevista a favore di due altre istituzioni dell'Unione, che sono il Consiglio<sup>6</sup> e la Commissione europea. Si tratta, invero, di una compartecipazione piuttosto circostanziata: in particolare, il Consiglio contribuisce alla definizione delle politiche in materia di azione esterna e di politica economica (salvo incarichi ulteriori che può ricevere dal Consiglio europeo); la Commissione, invece, di regola dovrebbe limitarsi ad avviare il processo di programmazione per gli accordi istituzionali conclusi dall'Unione.

### Commissione e Consiglio nell'esercizio della funzione esecutiva

Commissione e Consiglio, in realtà, sono più spostati su un'altra funzione, logicamente successiva a quella di indirizzo politico, che è la funzione esecutiva. Si può dire, con qualche scusabile approssimazione, che Commissione e Consiglio formano insieme il “potere esecutivo” dell'Unione, e proprio per questa natura frammentata – come si avrà modo di vedere meglio oltre – tale potere rimane più difficilmente controllabile di quanto non lo sia in un comune regime parlamentare.

Diversamente dal Consiglio europeo, Commissione e Consiglio dell'Unione europea sono a pieno titolo organi dell'Unione, senza che al

loro interno vi sia (in teoria) ancora agio per gli interessi particolari degli Stati membri. I suoi componenti – ministri degli Stati per il Consiglio, e membri proposti dagli Stati per la Commissione –, quando siedono nei rispettivi organi, si sganciano in qualche modo dall'appartenenza nazionale configurando così non un "organo di Stati" bensì un "organo di individui". Basti pensare, ad esempio, che il voto del ministro di uno Stato membro a favore di un atto adottato dal Consiglio non pregiudica l'eventualità che lo stesso Stato di appartenenza impugni il provvedimento scegliendo di adire la Corte di Giustizia.

Che non ci si trovi più dinanzi ad un organo destinato ad una composizione di interessi tra reciproche cessioni di sovranità lo si intende anche dalla modalità di voto adottata nelle due istituzioni, la cui regola non è più quella del consenso, ma quella della maggioranza semplice per la Commissione, o della maggioranza qualificata per il Consiglio<sup>7</sup>, che, invero, garantisce una migliore dialettica all'interno dell'organo. Se, infatti, con la regola del consenso, un solo veto impedisce l'adozione della decisione, e dunque chi pone tale veto non ha alcun incentivo ad argomentare la sua posizione, con la regola della maggioranza chi assume una posizione contraria alla decisione discussa sa che deve "tirare dalla sua parte" il maggior numero di colleghi, e in questo modo sarà incentivato ad una più attenta e precisa argomentazione del proprio voto.

La rilevanza di Consiglio e Commissione all'interno del sistema istituzionale europeo è, d'altra parte, significata dal ruolo, anche mediaticamente esposto, dei rispettivi Presidenti. In entrambi i casi, una incidenza significativa è stata giocata dal graduale allargamento dell'Unione, che restituisce oggi una società di Stati membri notevolmente più ampia rispetto alla formazione originaria. È giocoforza che l'ampliamento quantitativo dei membri dei distinti organi abbia finito per rafforzare il ruolo della Presidenza, sia per quanto attiene all'esercizio dei poteri di ordine interno, sia per quanto riguarda, invece, la rappresentanza verso l'esterno dell'organo presieduto.

Quanto al Consiglio, l'allargamento ha tra l'altro posto l'esigenza di modificare il sistema di rotazione paritaria nella presidenza, inizialmente previsto dalle fonti primarie. Attualmente, il Trattato di Lisbona prevede che la presidenza sia esercitata «da gruppi predeterminati di tre Stati membri per un periodo di 18 mesi [...] secondo un sistema di rotazione paritaria degli Stati membri»; «ciascun membro del gruppo esercita

a turno la presidenza [...] per un periodo di sei mesi», mentre «gli altri membri del gruppo [lo] assistono [...] in tutti i suoi compiti sulla base di un programma comune». Il “trio” attuale è formato dalle presidenze neerlandese, slovacca e maltese, di cui quest’ultima occupa il primo semestre del 2017; Presidente della Commissione, dal 2014, è invece il lussemburghese Jean-Claude Juncker.

## La funzione legislativa dopo il Trattato di Lisbona

La stessa natura ripartita che hanno la funzione di indirizzo e quella di esecuzione – secondo lo schema dei “cicli funzionali” cui ci si riferiva appena sopra – la si ritrova quando si passa a considerare la funzione legislativa. Titolare del potere legislativo dell’Unione, infatti, non è in maniera esclusiva il Parlamento, e neanche correttamente si può dire che sia sempre il Parlamento *insieme* al Consiglio: forse la formula più esatta sarebbe quella per cui il potere legislativo è esercitato dal Consiglio, che in alcune circostanze lo condivide con il Parlamento.

In effetti, la procedura legislativa ordinaria è caratterizzata da una posizione paritaria di Parlamento e Consiglio, tanto da essere originariamente nota come «procedura di co-decisione»; anzi, l’*iter* parrebbe sbilanciato a favore del Parlamento, il quale, dopo una prima lettura parallela, presenta la propria posizione al Consiglio, e, nel caso di una controproposta di questo, può (oltre che approvare, naturalmente) proporre emendamenti (il che, in caso di mancato consenso del Consiglio, porta ad una procedura conciliativa piuttosto complessa) o respingere in via definitiva tale posizione, a maggioranza assoluta, ponendosi dunque come organo di chiusura del sistema.

In realtà, la funzione legislativa torna poi sbilanciata a favore del Consiglio laddove si consideri che i Trattati prevedono una serie di procedure legislative speciali in cui al Parlamento è chiesto soltanto un parere (che in alcuni casi può assumere la forma di una approvazione previa), mentre la decisione è assunta solitariamente dal Consiglio. Tali procedure sono, peraltro, previste in relazione a materie non secondarie, anzi rilevanti; si pensi, ad esempio, all’adozione di misure contro le discriminazioni, o ancora a regolamenti e direttive in materia di concorrenza e aiuti di Stato, armonizzazione fiscale, sicurezza sociale e protezione dei lavora-

tori. (Non va, inoltre, tralasciato un fondamentale campo, che è quello dell'adozione del bilancio dell'Unione, dove Parlamento e Consiglio pari sono solo sul versante della definizione delle spese, mentre più significativo è il potere del Consiglio per quanto riguarda la definizione delle entrate.) Peraltro, che i campi in cui intervengono le procedure legislative speciali siano piuttosto sensibili è significato anche dalla circostanza per cui, nell'ambito di queste procedure, il Consiglio non vota a maggioranza qualificata – come d'ordinario –, ma secondo la regola del consenso.

D'altra parte, nell'esercizio della funzione legislativa, si pensi ad esempio alla fase dell'iniziativa, intervengono per porzioni anche altre istituzioni di cui si è già detto. Il Trattato precisa, infatti, che di regola «un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione»: ciò significa che, diversamente da ogni regime parlamentare, nel sistema europeo il Parlamento – né parlamentari, né gruppi, né altre formazioni – non ha potere di iniziativa legislativa, residuando a suo favore soltanto il potere (riconosciuto pure al Consiglio, ad un milione di cittadini, e talora ad un singolo Stato) di «chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione». Richiesta che può ben cadere nel vuoto, potendo la Commissione limitarsi a motivare la scelta di non darvi seguito.

Al pari della Commissione, anche il Consiglio europeo, sebbene *per tabulas* non eserciti funzioni legislative, ha un rilevante potere di intervento: in materia, ad esempio, di sicurezza sociale o di cooperazione nella giustizia penale, su richiesta di uno Stato membro, può esercitare un potere di veto così forte (il cosiddetto “freno a mano”) tale da sospendere una procedura legislativa in corso.

## La lenta emancipazione del Parlamento europeo

È certo, comunque, che il Trattato di Lisbona del 2009 ha segnato un decisivo rafforzamento del Parlamento europeo rispetto alla storia precedente, in cui la procedura legislativa di co-decisione rappresentava non la regola ma l'eccezione. In effetti, proprio fare della procedura legislativa co-partecipata la strada ordinaria è coerente con il paradigma di quel modello “a cicli funzionali” in cui, si diceva, l'esercizio di un potere (in

senso oggettivo) non si esaurisce senza l'intervento di diversi soggetti istituzionali, secondo lo schema del «potere che frena il potere».

Resta comunque un fattore di equilibrio, a detrimento del Parlamento: questo modello di “compartecipazione” vale infatti per la funzione legislativa – e neanche sempre, ma solo per quella per la quale è previsto il procedimento di co-decisione – ma non vale, come si è avuto modo di vedere, per la funzione esecutiva, o prima ancora per quella di indirizzo. Certo, ad entrambe partecipano, pur in modo diverso, organi diversi: Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione e Commissione; ma si tratta pur sempre di organi che hanno lo stesso “principio di derivazione” – che non è quello del Parlamento. Consiglio europeo, Consiglio e Commissione, cioè, sono pur sempre espressione degli esecutivi degli Stati membri, i quali non sempre trovano una legittimazione popolare diretta: si pensi, semplicemente, all'Italia, ma anche alla Spagna, o pure al cancellierato tedesco. Al contrario, il Parlamento europeo è l'unica istituzione eurounitaria che può vantare una piena legittimazione popolare diretta: i suoi membri, infatti, «rappresentanti dei cittadini dell'Unione», sono da questi direttamente eletti ogni cinque anni, almeno dal 1976.

Tale equilibrio è in qualche modo compensato dall'esercizio della funzione di controllo che il Parlamento esercita nei riguardi dell'esecutivo bicefalo Consiglio-Commissione. Soprattutto rispetto alla Commissione, il Parlamento – pur mancando un rapporto di fiducia con tutti i crismi dei regimi parlamentari puri – ha poteri non da poco, fino a quello dell'approvazione di una mozione di censura che, approvata con i due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri dell'assemblea, costringe alle dimissioni tutti i membri della Commissione (per il principio della collegialità, anche qualora si dovesse trattare di una censura espressamente individuale). Nel novembre del 2014, ad esempio, una mozione di censura era stata sostenuta dal gruppo parlamentare Europa della Libertà e della Democrazia Diretta (Efd) contro il presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, in seguito all'emergere di uno scandalo che lo avrebbe coinvolto all'epoca in cui era Primo Ministro in Lussemburgo. La mozione non fu, comunque, approvata dal Parlamento, così come in tutte le altre volte in cui un'iniziativa simile è stata presa.

Non è previsto, per il Parlamento, invece, un potere simile rispetto al Consiglio dell'Unione europea. A prescindere da altre considerazio-

ni, alla formazione della Commissione contribuisce direttamente il Parlamento, con l'elezione del suo Presidente a maggioranza assoluta (su proposta del Consiglio europeo) e con l'approvazione della proposta dei suoi membri formulata dal Consiglio, in accordo col Presidente eletto (cui segue la nomina da parte del Consiglio europeo). Il Consiglio dell'Unione, invece, è per statuto composto da ministri degli Stati membri, e costringere questi alle dimissioni (pur dal solo seggio in seno all'organo in questione) sarebbe evidentemente inverosimile. Il Parlamento può, tuttavia, procedere a delle interrogazioni del Consiglio dell'Unione (oltre che della Commissione ed anche del Consiglio europeo) e tiene regolarmente un dibattito sulle relazioni presentate da quest'istituzione dopo ciascuna delle sue riunioni, al termine di ogni semestre di presidenza, oltre che sul programma di lavoro all'avvio di ogni presidenza semestrale.

Men che meno sono previsti meccanismi di controllo del Parlamento rispetto al Consiglio europeo, titolare – in maniera prevalente – della funzione di indirizzo, cui quella esecutiva è strettamente serviente. Se è inverosimile “sfiduciare” un organo composto da ministri di Stati membri, la cosa risulterebbe assolutamente impensabile per un organo che è composto dai Presidenti o Primi ministri dei Paesi europei, e che ha la funzione di “camera di compensazione”, sopra illustrata, tra le istanze di sovranità nazionali e l'azione comune dell'Unione.

Così, se, facendo leva soprattutto sui poteri di controllo e di nomina della Commissione, qualcuno ne parla come di uno dei Parlamenti più “potenti” su scala globale, resta ancora solida la preoccupazione per quello che, con formula abusata, viene definito il *deficit democratico* dell'Unione, e che forse è più correttamente inquadrabile come una “disconnessione democratica” (*democratic disconnect*)<sup>8</sup> tra le istituzioni europee e i meccanismi di controllo e responsabilità politica ancora tutti nazionali.

Chi si è occupato più di recente del tema ha talvolta proposto, per arginare il problema, una maggiore integrazione tra il sistema parlamentare europeo e i sistemi parlamentari nazionali<sup>9</sup>. In questo senso, ad esempio, va già il meccanismo, previsto dal protocollo n. 2 annesso al Trattato di Lisbona, del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà per il quale le decisioni debbono essere prese dalle istituzioni il più possibile vicino ai cittadini. Con scusabile approssimazione, ciascuno dei Parlamenti nazionali può, infatti, inviare ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato recante

le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà; quando tali pareri rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, il progetto deve necessariamente essere riesaminato.

Invero, le assemblee legislative degli Stati membri sembrano aver preso sul serio questa funzione di «cani da guardia» della sussidiarietà, tanto da indurre qualcuno a parlare dei Parlamenti nazionali come di una «terza Camera» dell'Unione<sup>10</sup>. Sembra, tuttavia, che il percorso verso la definitiva rottura di quella «disconnessione democratica» debba ancora passare per altre tappe. Ad esempio, si potrebbe al fine intervenire sulla relazione tra partiti e società, con una maggiore europeizzazione delle elezioni per il Parlamento europeo; da alcune parti si suggerisce una uniformazione delle normative elettorali, al momento diverse per ogni Stato membro, o addirittura la fondazione di Partiti europei<sup>11</sup> (così da completare quanto già iniziato con la scelta, a livello di organizzazione interna del Parlamento dell'Unione, di gruppi politici trasversali rispetto ai Paesi di origine).

«L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme». Le parole di Schuman, nella sua celebre dichiarazione del 9 maggio 1950, sembrano avere un tono profetico che forse supera quanto chi le pronunciava aveva in mente. Nonostante il decisivo passo del Trattato di Lisbona – che comunque costituiva un «ripiegamento» dopo il «triste» esito del Trattato che adottava una Costituzione all'Unione europea<sup>12</sup> –, l'impianto istituzionale dell'Unione non pare destinato ad essere risparmiato da futuri aggiustamenti, nel solco di una progressiva integrazione, sia infrastatuale che verticale, tra istituzioni e società civili. Un disegno ambizioso come quello europeo non si fa «in una sola volta».

## Note

<sup>1</sup> La citazione è tratta dalla celebre sentenza della Corte di Giustizia, del 15 luglio 1964, *Flaminio Costa contro E.N.E.L.*, con cui si affermava il «primato» del diritto europeo rispetto ai diritti nazionali dei singoli Stati membri.

<sup>2</sup> L'espressione è impiegata da Marramao G., *Un regime di mezza luce*, in Paciotti E., (a cura di), *La Costituzione europea. Luci ed ombre*, Roma, Meltemi ed., 2003, pp. 145 e ss.

<sup>3</sup> Montesquieu C. de Secondat, *Lo spirito delle leggi*, trad. it., Torino, UTET, 2005.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Non si perda di vista la distinzione tra Consiglio europeo – che è, appunto, l'organo di cui si sta trattando – e Consiglio (senza ulteriore specificazione; o “Consiglio dell'Unione europea”, o anche “Consiglio dei ministri”), di cui si tratterà più avanti nel corpo del testo. Altro ancora è il Consiglio d'Europa, che non è organo dell'Unione europea, ma del diverso sistema istituito dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU).

<sup>6</sup> V. nota precedente.

<sup>7</sup> Art. 16, par. 4, TUE: «Per maggioranza qualificata si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici rappresentanti Stati membri che totalizzano almeno il 65% della popolazione dell'Unione».

<sup>8</sup> Così Lindseth P.L., *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 234.

<sup>9</sup> Sono interessanti, soprattutto, le riflessioni contenute in Manzella A., Lupo N. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2014.

<sup>10</sup> Il riferimento è, in particolare, alle riflessioni in materia di Ian Cooper, che al tema ha dedicato diversi studi recenti. Tra i tanti, si segnala almeno: Cooper I., «A “Virtual Third Chamber” for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon», in *West European Politics*, vol. 35, no. 3, 2012, pp. 441-465.

<sup>11</sup> È la proposta, ad esempio, di Grimm D., di cui si consiglia almeno «La forza dell'UE sta in una accorta autolimitazione», in *Nomos*, 2-2014, pp. 2-24.

<sup>12</sup> Il “Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa”, sottoscritto a Roma nel 2004, avrebbe dovuto realizzare un'integrazione notevole, avvicinando – secondo taluni – l'Unione al modello di un vero e proprio super-Stato. L'entrata in vigore era, tuttavia, condizionata alla ratifica di tutti gli Stati membri, che però è mancata in seguito all'esito negativo dei referendum nazionali in materia indetti da Francia e Olanda, nel 2005. In ogni caso, molte delle novità dal Trattato previste – al netto di quelle su cui è mancato l'accordo generale delle parti – sono state recuperate con il Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007.

## Bibliografia

- Adam R., Tizzano A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014.
- Castorina E., *Riflessioni sul processo costituente europeo*, Torino, Giappichelli, 2010.
- Cooper I., «A “Virtual Third Chamber” for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon», in *West European Politics*, vol. 35, no. 3, 2012.
- Costanzo P., Mezzetti L., Ruggeri A., *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014.
- Gaja G., Adinolfi A., *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Roma, Laterza, 2013.

- Grimm D., «La forza dell'UE sta in una accorta autolimitazione», in *Nomos*, 2, Roma, 2014.
- Lindseth P.L., *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
- Manzella A., Lupo N. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2014.
- Marramao G., *Un regime di mezza luce*, in Paciotti E. (a cura di), *La Costituzione europea. Luci ed ombre*, Roma, Meltemi, 2003.
- Montesquieu, C. de Secondat, *Lo spirito delle leggi*, trad. it., Torino, UTET, 2005.
- Strozzi G., *Diritto dell'Unione europea: parte istituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016.
- Ziller J., *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, il Mulino, 2013.

## Sitografia

[www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)  
[www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)  
[www.ec.europa.eu/commission](http://www.ec.europa.eu/commission)  
[www.europa.eu](http://www.europa.eu)  
[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

# Il mercato unico

*Luigi Testa*

## Lo sviluppo di un'idea ambiziosa

L'idea del mercato unico, con la libera circolazione di persone, merci, capitali e servizi all'interno del territorio europeo come se si trattasse di un unico Stato, senza frontiere materiali o virtuali, è stato, sin dall'inizio, lo strumento vincente per la creazione e quindi per lo sviluppo del disegno europeo. Si tratta di un progetto che si trova in embrione già con la nascita della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, che nel 1951 raggruppa Belgio, Francia, Germania federale, Italia, Lussemburgo e Olanda, ma che si affermerà definitivamente soltanto nel 1993.

Da allora, dunque, sono trascorsi più di venti anni, e i benefici sono oggi così acquisiti e consolidati che ciascuno di noi difficilmente resiste alla tentazione di darli, in qualche modo, per "scontati". Così, ci sembra "scontato" poter andare a Parigi o ad Amsterdam con la stessa facilità con cui ci muoveremmo all'interno del territorio nazionale; o, ancora, ci appare "scontato" poter acquistare un prodotto tipico di un Paese europeo diverso dal nostro e portarlo a casa senza complicazioni burocratiche, autorizzazioni o controlli.

«Al cuore del progetto europeo fin dalla sua creazione, il mercato comune, divenuto mercato interno, tesse da più di cinquant'anni una rete di solidarietà tra le donne e gli uomini d'Europa e apre al contempo nuovi spazi di crescita a più di 21 milioni di imprese europee. Spazio di libera circolazione per le merci, le persone, i servizi e i capitali, il mercato interno si è evoluto, a partire dal 1993, grazie al consolidamento dell'in-

tegrazione economica, alla creazione della moneta unica e allo sviluppo di politiche di solidarietà e di coesione. Oggi più che mai, esso fa parte della realtà quotidiana dei cittadini, che ne traggono vantaggio nell'ambito delle loro attività, nella vita professionale e privata o in quanto consumatori e rappresenta il vero motore di crescita dell'economia europea e di sviluppo delle imprese»<sup>1</sup>.

La garanzia delle quattro libertà fondamentali dell'Unione europea passa attraverso un articolato sistema normativo – riorganizzato da ultimo dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009 – che è volto a rimuovere gli ostacoli che possono intervenire nelle dinamiche del mercato unico. Così, l'art. 45 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) precisa che la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione «implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro». Per quanto attiene alla circolazione dei beni, invece, l'art. 28 definisce quella dell'Unione come «un'unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci e comporta il divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l'adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i Paesi terzi». Di fatto, sotto questo specifico profilo, l'Unione finisce per atteggiarsi come niente di meno e niente di più<sup>2</sup> di uno Stato unitario. E questo vale anche per la libera circolazione al suo interno di capitali e di servizi per la quale l'art. 56 e l'art. 63 del Trattato sul funzionamento vietano ogni forma di restrizione.

In effetti, quella del mercato unico è una realtà cui ormai è difficile pensare di rinunciare; né, invero, sembra ci siano ragioni convincenti per abbandonare la strada intrapresa. Si tratta, tuttavia, di un percorso, evidentemente molto complesso, che ancora presenta alcune criticità, di cui si intende dare qualche idea in queste pagine. La “relazione intermedia” redatta dalla Commissione per il Consiglio europeo della primavera 2007 constatava con onestà intellettuale: «Il mercato unico ha carattere dinamico, è in costante evoluzione e si adatta alle nuove realtà. In quanto tale, esso non sarà mai “realizzato” o “compiuto”»<sup>3</sup>.

Nell'aprile del 2011, una comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – intitolata «L'Atto per il mercato unico. Do-

dici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia “Insieme per una nuova crescita”» – poneva come meta il 2012 per realizzare «un’azione chiave per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia dei cittadini» in alcuni specifici settori ove i meccanismi del mercato unico ancora stentano a imporsi *en plein*; si tratta, tra gli altri, dell’imprenditoria sociale, del mercato unico digitale, e della proprietà intellettuale. Il percorso di interventi legislativi che dall’Atto per il mercato unico doveva prendere il via, invero, è ancora in corso: dei più significati sviluppi nelle rispettive materie si dà conto, d’altra parte, negli altri contributi di questo volume.

Vale la pena soltanto segnalare che, nell’ottobre del 2015, la Commissione ancora pubblicava una comunicazione dal titolo «Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese», con la quale si delineano azioni per il biennio successivo in materia, *inter alia*, di piccola e media impresa e *start up*.

Nonostante, dunque, possa a pieno titolo definirsi come «una delle principali conquiste europee», «l’Unione e il mercato unico devono tuttavia adeguarsi a un contesto in evoluzione»<sup>4</sup>, il che ne fa un progetto mai totalmente definito. Non è evidentemente possibile in questa sede dar conto di tutti i “cantieri” ancora aperti: ci si concentrerà, invece, su una *difficoltà* e su una *minaccia* che oggi forse meritano più di altre attenzione.

## La disciplina della libera circolazione dei servizi

La *difficoltà* cui ci si riferisce è quella che riguarda la libera circolazione dei servizi. In effetti, si tratta dell’ipotesi meno intuitiva tra le quattro libertà economiche fondamentali della costruzione europea. Facilmente comprendiamo che significa poter viaggiare tra gli Stati europei senza frontiere o impedimenti burocratici; comprendiamo, al pari, che significa trasferire il nostro denaro in un altro dei Paesi membri; e comprendiamo egualmente anche che significa comprare qualcosa in Francia e poterlo portare in Italia senza dazi all’esportazione o all’importazione. Meno d’intuito viene, invece, l’ipotesi della prestazione di servizi, se non altro perché essa – diversamente dalle altre tre – non necessariamente ha un presupposto di tipo materiale: si pensi, ad esempio, alla consulenza legale richiesta da un cittadino olandese e prestata a distanza da un avvocato spagnolo, senza che offerente e richiedente si incontrino mai *vis-à-vis*.

Si può dire che la libera circolazione di servizi si definisce, in qualche modo, in via residuale rispetto alle altre ipotesi, e non soltanto rispetto all'ipotesi di circolazione di persone, capitali e merci, ma anche rispetto all'ipotesi di un'attività lavorativa (non importa se materiale o intellettuale) svolta con carattere tendenzialmente stabile all'interno di uno degli Stati membri. Diversamente da quest'ultimo caso – che rientra nella cosiddetta libertà di stabilimento, con dignità e statuto proprio –, la libera circolazione dei servizi è caratterizzata da un elemento transfrontaliero; nel rapporto triangolare che si stabilisce tra prestatore, beneficiario e servizio, in sostanza, è necessario che almeno uno dei tre sia in un Paese membro diverso da quello degli altri due, vuoi che a spostarsi sia il prestatore, vuoi che sia il beneficiario, vuoi che a spostarsi sia invece il servizio (i cosiddetti “servizi a distanza”). Resta altresì necessario che questo elemento transfrontaliero abbia carattere temporaneo “non solo in funzione della durata della prestazione, ma anche in funzione della sua regolarità, periodicità o continuità”<sup>5</sup>.

L'esempio della consulenza legale “per corrispondenza” fatto sopra è piuttosto calzante; ma si può anche più semplicemente pensare, ad esempio, al servizio (questa volta materiale) prestato dall'idraulico che dalla Polonia si sposta in Francia su chiamata di un cittadino d'Oltralpe.

La libertà di circolazione di tali prestazioni è oggi garantita dalla cosiddetta “Direttiva servizi” (Dir. 2006/123/CE), cui è stata data piena esecuzione da parte degli Stati membri nel 2009. In particolare, la disciplina prevede che gli Stati possano subordinare la prestazione del servizio nel loro territorio al rilascio di una specifica autorizzazione *soltanto se* il regime autorizzativo non abbia una natura discriminatoria, sia giustificato da un motivo di interesse generale (ad esempio: di pubblica sicurezza, sanità pubblica, tutela dell'ambiente, dei consumatori, o dei lavoratori), e sia proporzionale rispetto allo scopo perseguito.

Invero, l'intenzione originaria del legislatore europeo era quella di introdurre il principio dell'applicazione al caso concreto della legge del Paese del prestatore, a prescindere dal Paese di prestazione: al rapporto di consulenza legale di cui in esempio, quindi, si sarebbe applicata la normativa vigente nel Paese del professionista, non invece quella del Paese del cliente. Un simile regime avrebbe aperto la porta al rischio di una alterazione della concorrenza nel mercato comune: il prestatore appartenente ad un Paese dalla normativa più favorevole avrebbe potuto offrire il suo servizio in un altro Stato membro ad un prezzo minore (do-

vendo egli stesso a monte sopportare un costo minore) di quanto invece consentito agli operatori autoctoni dalla normativa locale (c.d. *dumping*).

Il criterio della legge del Paese di origine ha subito, così, la dura opposizione di alcuni membri della comunità europea, tanto da cedere il passo ad un meno “audace” obiettivo: quello, da un lato, di ravvicinamento delle normative nazionali, al fine di ridurre le asimmetrie giuridiche tra un Paese e un altro e, dall’altro, di ridurre anche le asimmetrie informative tra prestatore e beneficiario, secondo «l’obiettivo, comune a tutti gli Stati membri, di una semplificazione amministrativa» attraverso la previsione, ad esempio, di «un interlocutore unico tramite il quale espletare tutte le procedure e formalità » per la prestazione di un servizio in un Paese diverso da quello di appartenenza.

Il percorso è, in realtà, ancora lungo. Nel settembre 2013, con una risoluzione, il Parlamento europeo si rammaricava, tra le altre cose, «del significativo numero di casi concreti in cui gli Stati membri hanno inopportunamente invocato motivi imperativi di interesse generale ... con l’unico intento di proteggere e favorire i rispettivi mercati interni».

## La sfida del riconoscimento delle qualifiche professionali

Un versante sul quale la piena integrazione è ancora lontana è quello del mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali, che costituisce condizione essenziale per l’effettiva libera circolazione dei servizi, almeno per quelle attività per le quali il Paese di destinazione richiede un titolo riconosciuto. Per una corretta informazione in materia, è possibile consultare la banca dati delle professioni regolamentate, accessibile sul web, in modo da verificare se il servizio che si intende prestare necessita – per la normativa del Paese del beneficiario – di una specifica qualifica professionale, ed eventualmente conoscere a quale autorità locale rivolgersi.

Invero, chi intende svolgere l’attività con carattere temporaneo (che dunque rientra nell’ipotesi della prestazione di servizi, come sopra definita) non ha bisogno di alcun riconoscimento, ma può limitarsi a compilare una dichiarazione preliminare scritta (su carta o in formato elettronico), da inviare all’autorità competente, prima di iniziare l’attività nello Stato membro ospitante: si tratta di una mera comunicazione, che invece acquista il carattere di una richiesta laddove la normativa locale preveda

delle verifiche preliminari della qualifica, nel caso in cui la professione abbia un potenziale rischio per la salute pubblica o per la sicurezza.

Meno semplice è, invece, la posizione di chi voglia esercitare la propria professione in maniera stabile in un Paese membro diverso da quello di appartenenza (c.d. libertà di stabilimento). In questo caso, qualora la professione sia regolata, il soggetto interessato dovrà chiedere, prima di iniziare l'attività, il pieno riconoscimento delle sue qualifiche all'autorità dello Stato ospitante – con alcune semplificazioni amministrative, e una tempistica più rapida, per medici, infermieri, dentisti, ostetrici, veterinari e architetti che abbiano conseguito il titolo dopo la data indicata nell'allegato V della Direttiva 2005/36/CE, come da ultimo modificato dalla Decisione delegata (UE) 2016/790 della Commissione, del 13 gennaio 2016.

Verso una maggiore integrazione, la Direttiva 2013/55/CE ha previsto, tra le altre cose, una tessera professionale europea (EPC), che consiste in una procedura informatica – valida sia per la presentazione della dichiarazione preliminare in caso di attività temporanea, sia per la domanda di autorizzazione in caso di stabilimento – che permette di seguire i diversi *steps* dell'*iter* direttamente on line, di fatto smaterializzando tutti i passaggi burocratici. Al momento, tuttavia, questa semplificazione è prevista soltanto per infermieri, farmacisti, fisioterapisti, guide alpine e agenti immobiliari, mentre un significativo allargamento sarebbe quanto mai auspicabile.

Vale qui la pena accennare che un campo particolarmente delicato è quello dei servizi finanziari, soprattutto a seguito delle responsabilità che agli operatori di questo settore si possono attribuire per le più recenti crisi economiche; tale argomento sarà, tuttavia, più ampiamente illustrato nel contributo *Unione monetaria e mercati finanziari* di questo volume.

## La sfida che viene d'Oltremania: il referendum sulla Brexit e il suo seguito

Una nuova sfida – se non si vuol parlare, come si è fatto sopra, di *minaccia* – al progresso del mercato unico viene, invece, dall'Oltremania. Il 23 giugno 2016, infatti, nel Regno Unito si è celebrato un referendum sull'appartenenza del Paese all'Unione europea, conformemente a quanto previsto dal Manifesto Conservatore per le elezioni parlamentari del 2015, in seguito alle quali era nato il governo Cameron. La campagna referendaria

si è svolta in un clima insolitamente polemico per una “democrazia matura” come quella inglese, con contrapposizioni molto più accentuate, tanto da sfociare in spiazzanti episodi di violenza: da un lato, i sostenitori del cosiddetto *leave*, ossia della scelta di abbandonare l’Unione, non si sono fatti scrupoli a cavalcare l’ondata di populismo comune ad altre esperienze occidentali, che non ha mancato di interessare – se pur relativamente – anche i sudditi di Sua Maestà; dall’altro lato, i sostenitori del fronte opposto non hanno saputo condurre una campagna sufficientemente persuasiva, e neanche pare siano serviti a molto i negoziati nel frattempo avviati tra il governo Cameron e le istituzioni europee volte a trovare spazi di maggiore autonomia per il Regno Unito rispetto alle politiche comuni.

Il risultato elettorale è stato per certi versi sorprendente. Al quesito referendario «Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?», il corpo elettorale ha risposto «remain» solo al 48,1% e «leave» al 51,9%. Il tutto, tra l’altro, con un tasso di affluenza altissimo, pari al 72,2% degli aventi diritto al voto: il più alto rispetto agli altri referendum nazionali della storia inglese e più alto anche di quello alle ultime elezioni politiche (66,2%).

A prescindere dalle considerazioni di ordine sociologico<sup>6</sup> o anche giuridiche<sup>7</sup>, ad esempio sulla necessità o meno di coinvolgere il Parlamento inglese nella vicenda – dubbio da ultimo risolto positivamente dall’intervento della Suprema Corte del Regno Unito<sup>8</sup> –, come è stato scritto da qualche commentatore, il referendum sulla cosiddetta *Brexit*, con il suo esito, è stato veramente uno di quelli che H. Cartier-Bresson avrebbe definito «istante decisivo»: la prima volta, nella storia dell’integrazione europea, in cui una consultazione popolare non semplicemente blocca il percorso, come per i referendum francese e olandese che fecero naufragare il Trattato che adottava una Costituzione per l’Europa (si veda il contributo *La riforma delle istituzioni*), ma addirittura segna la radicale messa in discussione della strada percorsa fino a quel momento<sup>9</sup>.

Evidentemente, l’esito referendario non ha una forza immediata: non realizza *ipso facto* il suo effetto. L’art. 50 del Trattato sull’Unione (TUE) prevede, infatti, che «lo Stato membro che decide di recedere notifica tale intenzione al Consiglio europeo. Alla luce degli orientamenti formulati dal Consiglio europeo, l’Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l’Unione». La notifica di cui parla la norma c’è

stata soltanto lo scorso 29 marzo; la procedura, dunque, è avviata, ma i primi negoziati non sono ancora stati intrapresi, anche se alcune dichiarazioni pubbliche del Primo Ministro inglese – May, succeduta al premier Cameron, che ha rassegnato le dimissioni subito dopo la sconfitta del *remain* – si sono connotate per quella che sembra una scelta di rotta verso una ipotesi di “hard Brexit”, anche con l’uscita completa del Regno Unito dal mercato unico. Tale ultima prospettiva non è espressamente richiamata dal Libro bianco che il Governo ha presentato ad inizio febbraio al Parlamento, ma parrebbe implicitamente confermata dal riferimento ad una futuribile «nuova partnership strategica con l’Ue, compreso un accordo di libero scambio di ampia portata, ambizioso e coraggioso», oltre che ad «un nuovo accordo doganale reciprocamente vantaggioso».

Va da sé che l’eventuale uscita dall’area del mercato unico del Regno Unito comporterebbe una compressione dell’esercizio delle libertà di circolazione di persone, capitali, merci e servizi – tra l’altro, rispetto ad uno dei Paesi verso il quale tradizionalmente questa libertà di circolazione è stata maggiormente esercitata. Dal punto di vista strettamente commerciale, l’evoluzione potrebbe essere nel senso della reintroduzione di barriere protezionistiche, senza contare che se non si dovesse raggiungere un accordo sulla armonizzazione delle normative (europea da un lato, e inglese dall’altro), gravi danni ne verrebbero alle politiche di import-export: molto semplicemente, ad esempio, chi volesse esportare prodotti nel Regno Unito dovrebbe “differenziarli” per renderli conformi alla diversa normativa inglese, e così viceversa per i produttori inglesi. Il tutto, evidentemente, – per dirla in parole povere – con un aumento dei prezzi dei prodotti importati ed esportati.

Da questo punto di vista, dunque, la stagione che si apre sarà particolarmente delicata, a causa della necessità di trovare gli accordi tra Unione e *partner* inglese che rechino il minore pregiudizio possibile alle due parti, e dunque ai cittadini europei e britannici. Una bella sfida, insomma; mentre resta l’amarezza per aver perso un “pezzo” importante nel progetto europeo.

## Note

<sup>1</sup> Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni*. «L’Atto per il mercato unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia. “Insieme per una nuova crescita”», 13 aprile 2011, disponibile in italiano al sito web europa.eu.

<sup>2</sup> Si prenda per buona questa approssimazione, al netto di una serie di considerazioni più precise che, tuttavia, appesantirebbero il discorso in questa sede.

<sup>3</sup> Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. «Il mercato unico per i cittadini. Relazione intermedia per il consiglio europeo della primavera 2007»*, 21 febbraio 2007, disponibile in italiano al sito web europa.eu.

<sup>4</sup> Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. «Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese»*, 28 dicembre 2015, disponibile in italiano al sito web europa.eu.

<sup>5</sup> Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, cons. 77.

<sup>6</sup> In questo ordine di considerazioni rientra, ad esempio, il rilievo del dato anagrafico nella ripartizione del voto a favore o contro l'uscita del Regno Unito dall'Unione; né meno interessante è stato il dato riguardante il titolo di studio degli elettori: pare, infatti, che la maggior parte dei sostenitori dell'uscita sarebbero stati i cittadini privi di un titolo di laurea.

<sup>7</sup> Sui risvolti più strettamente giuridici della vicenda, può essere utile leggere i contributi di Mostacci E., Martinelli C., Rosa F., Frosini J.O., sez. *Dibattiti*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3-2016, Bologna, il Mulino, pp. 791-836.

<sup>8</sup> La questione è stata inizialmente risolta, nel senso della necessità dell'intervento parlamentare, dalla decisione della High Court del 3 novembre 2016 *R (Miller) -V- Secretary of State for Exiting the European Union*, su cui, per un primo commento: Ferrari G.F., *R (Miller) -V- Secretary of State for Exiting the European Union: eterogenesi dei fini e populismo in una nuova pagina della storia britannica* ([www.dpce.it/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union-eterogenesi-dei-fini-e-populismo-in-una-nuova-pagina-della-storia-britannica/](http://www.dpce.it/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union-eterogenesi-dei-fini-e-populismo-in-una-nuova-pagina-della-storia-britannica/)). In seguito al ricorso del Governo, sul punto si pronuncia definitivamente, confermando la decisione impugnata, la Suprema Corte del Regno Unito, con la decisione *R (on the application of Miller and another) (Respondents) -V- Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, del 24 gennaio 2017, su cui si può vedere ancora: Ferrari G.F., *La Corte Suprema, Brexit e le sorti del costituzionalismo britannico* ([www.dpce.it/la-corte-suprema-brexit-e-le-sorti-del-costituzionalismo-britannico/](http://www.dpce.it/la-corte-suprema-brexit-e-le-sorti-del-costituzionalismo-britannico/)).

<sup>9</sup> Si veda Mostacci E., «Viaggio al termine della storia: brexit e il volto oscuro della globalizzazione», in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3-2016, Bologna, il Mulino, p. 791.

## Bibliografia

- Adam R., Tizzano A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014.
- Baldini G., *La Gran Bretagna dopo la Brexit*, Bologna, il Mulino, 2016.
- Bestagno F., Radicati Di Brozolo L.G. (a cura di), *Il mercato unico dei servizi*, Milano, Giuffrè, 2007.

- Daniele L., *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Milano, Giuffrè, 2016.
- Ferrari G.F., *La Corte Suprema, Brexit e le sorti del costituzionalismo britannico*, in [www.dpce.it/la-corte-suprema-brexit-e-le-sorti-del-costituzionalismo-britannico/](http://www.dpce.it/la-corte-suprema-brexit-e-le-sorti-del-costituzionalismo-britannico/)
- Ferrari G.F., *R (Miller) -V- Secretary of State for Exiting the European Union: eterogenesi dei fini e populismo in una nuova pagina della storia britannica*, in [www.dpce.it/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union-eterogenesi-dei-fini-e-populismo-in-una-nuova-pagina-della-storia-britannica/](http://www.dpce.it/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union-eterogenesi-dei-fini-e-populismo-in-una-nuova-pagina-della-storia-britannica/)
- Mostacci E., «Viaggio al termine della storia: brexit e il volto oscuro della globalizzazione», in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3-2016, Bologna, il Mulino, p. 791.
- Mostacci E., Martinelli C., Rosa F., Frosini J.O., sez. *Dibattiti*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3-2016, Bologna, il Mulino.
- Orlandini G., *Mercato unico dei servizi e tutela del lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2013.
- Santaniello R., *Il mercato unico europeo*, Bologna, il Mulino, 2007.
- Strozzi G., Adinolfi A., *Diritto dell'Unione europea: parte speciale*, Torino, Giappichelli, 2015.
- Ziller J., *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, il Mulino, 2013.

## Sitografia

[www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)  
[www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)  
[www.ec.europa.eu/commission](http://www.ec.europa.eu/commission)  
[www.ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/](http://www.ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/)  
[www.europa.eu](http://www.europa.eu)  
[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

# L'unione monetaria e i mercati finanziari

*Luigi Testa*

## Dal "sogno" alla crisi: breve storia della moneta unica

L'unione monetaria completa il "disegno" di integrazione europea, e in qualche modo ne rappresenta un tassello "audace" che realmente avvicina – o avrebbe potuto avvicinare – il sistema dell'Unione europea a quello di un sovra-Stato unitario.

Il percorso che ha portato alla sua realizzazione non può trovare qui una sintesi senza il rischio di approssimazioni che non le renderebbero giustizia. Basti soltanto accennare che l'aspirazione ad un'area monetaria comune, vagheggiata sin dagli esordi del progetto europeo, viene per la prima volta formalizzata durante il vertice de L'Aja del 1969, in cui, con previsione forse eccessivamente ottimistica, si formula l'auspicio di inaugurare uno spazio di moneta unica sin dal 1980. Il percorso immaginato dal Rapporto Werner del 1970 subisce un brusco arresto a causa della crisi monetaria internazionale e riprende nel 1978 con l'istituzione del Sistema Monetario Europeo (SME), cui aderiscono, oltre all'Italia, Francia, Germania, Danimarca, Irlanda, Belgio, Olanda, Lussemburgo, e che dà vita ad uno spazio di stabilità valutaria attraverso la gestione coordinata dei tassi di cambio e l'istituzione di una valuta europea.

Il Sistema Monetario Europeo ha delle performance, invero, oscillanti: la stabilità valutaria dell'Unione è assicurata ma, agli inizi degli anni Novanta, alcuni attacchi speculativi, soprattutto alla sterlina inglese e alla lira italiana, minano gli equilibri raggiunti. Intanto, il Rapporto Delors del 1989, su incarico del Consiglio europeo, traccia un nuovo percorso – in

una “nuova” Europa, dopo l’unificazione tedesca e il crollo delle ideologie –, che, tra le sue tappe, prevede la nascita nel 1994 dell’Istituto monetario europeo, con il compito di lavorare alla cooperazione fra le banche centrali dell’area europea e il coordinamento delle politiche monetarie.

Il momento di svolta definitivo c’è nel 1998, quando undici Paesi (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo e Spagna) arrivano a soddisfare i parametri di convergenza fissati dal Trattato di Maastricht (1992) posti a condizione della nascita di una vera e propria unione monetaria, con una moneta unica che comincia a circolare a partire dal 2002. Al momento in cui si scrive, gli Stati membri che *non* fanno parte dell’Unione monetaria sono la Bulgaria, la Croazia, la Danimarca, la Polonia, il Regno Unito, la Repubblica Ceca, la Romania, la Svezia e l’Ungheria. Occorre peraltro segnalare che quella dell’Unione monetaria non rappresenta una comunità chiusa, restando aperta agli altri Stati membri (e ai nuovi Stati membri) che soddisfino i parametri di convergenza che consistono, con brutale sintesi, in: stabilità dei prezzi (con riferimento al tasso di inflazione), sostenibilità della situazione di finanza pubblica, stabilità del tasso di cambio e convergenza dei tassi di interesse a lungo termine<sup>1</sup>.

L’adozione di una moneta unica, che avrebbe dovuto significare il coronamento del percorso di integrazione, non ha tuttavia costituito la felice chiusura della parabola in questione. Con la crisi economica del 2007-2008 e le successive scosse di assestamento, a volte non meno forti della crisi iniziale, la costruzione dell’unione monetaria ha infatti subito uno scossone tale da far tremare l’intera struttura fino a quel momento messa in piedi – che ha interessato, in realtà, l’intera costruzione europea, con ricadute “sistemiche” non sottovalutabili: non da ultimo la scelta di alcuni protagonisti di rimettere in discussione l’intero progetto europeo (si veda, ad esempio, la vicenda *Brexit*, ricostruita nel contributo precedente).

## Le ragioni di una esiziale debolezza

La portata della crisi dei mutui *subprime* del 2007 – che segue al fallimento di Lehman Brothers negli Stati Uniti – è tale che comunque non si sarebbe potuto escludere un effetto destabilizzante anche nell’area europea. Tuttavia, l’impatto della crisi è ben più sovradimensionato rispetto a

quanto avrebbe potuto essere: di fatto, essa «snerva l'ossatura finanziaria dell'Unione economica e monetaria (UEM)»<sup>2</sup>, svelandone l'esiziale debolezza.

Tale debolezza trova probabilmente la sua principale causa nella scelta compiuta dai “costituenti” dell'Unione monetaria di mantenere separata la politica monetaria dalla politica economica. In effetti, quando nel 1994 si posa la prima pietra dell'Unione economica e monetaria, le posizioni che si incontrano sono due: da una parte, c'è chi (sostanzialmente la Germania) chiede una centralizzazione della politica monetaria nelle mani della Banca Centrale Europea (BCE); dall'altra, c'è invece chi (principalmente la Francia) pretende che si mantengano decentralizzate le scelte di politica economica e fiscale. In effetti, il modello con il maggior grado di coerenza è quello tedesco, ma la coerenza del disegno è infine sacrificata a favore di un compromesso che di fatto realizza l'inedita situazione per la quale i Paesi membri dell'Unione si comportano come uno Stato unitario per quanto riguarda la politica monetaria, mentre si muovono a formazione libera per quanto riguarda la politica economica e fiscale.

È stato notato come anche l'ultima tappa del percorso europeo, rappresentato dal Trattato di Lisbona – di cui si è ampiamente già trattato in precedenza –, abbia di fatto “consacrato” questo divario, realizzando un doppio sistema decisionale: da un lato, le decisioni relative alla politica monetaria sono concentrate nelle sedi delle istituzioni europee; dall'altro, il coordinamento delle politiche economiche è lasciato, invece, al cosiddetto metodo intergovernativo: il che significa rimettere le decisioni in materia ai due organi che rappresentano più direttamente i governi degli Stati membri, Consiglio europeo e Consiglio (soprattutto sul ruolo del Consiglio europeo come camera di compensazione tra le “gelosie sovraniste” degli Stati, si veda quanto esposto nel primo contributo di questo volume), o addirittura a formule pattizie che si “affiancano” al sistema euro-unitario<sup>3</sup>.

Ebbene, il metodo intergovernativo ha pregi e difetti. Tra i pregi – se possono dirsi tali – c'è quello di salvaguardare il più possibile l'autonomia decisionale degli Stati membri, a cui presidio è posta la regola in base alla quale ogni decisione va assunta per *consensus*. Tra i difetti, invece, quelli ordinari di qualsiasi consesso in cui la regola è quella dell'unanimità dei consensi: oltre al dilatamento dei tempi necessari per raggiungere un accordo, vi è, a monte, lo “spettro” del potere di veto che può essere esercitato da

ciascuno dei consociati, e, a valle, la necessità di dover eventualmente fare i conti con la scelta di uno dei membri del collegio di dissociarsi dalla decisione precedentemente assunta. E, si badi, si tratta di due problemi che la storia più recente della costruzione europea ha conosciuto bene, nei tornanti delle vicende macro-economiche che l'hanno interessata: si pensi, da un lato, al blocco tedesco-francese (poi solo tedesco) all'interno del Consiglio europeo, portatore, in campo economico, di una espressa – e mai discussa – opzione ideologica, e, dall'altro, al mancato rispetto degli accordi presi da parte, più recentemente, della Grecia.

In sintesi: con l'unificazione monetaria, viene dunque meno quella funzione di compensazione che la moneta può assumere nei rapporti tra gli Stati grazie alla politica di oscillazione dei cambi, ed è così spuntato uno dei principali strumenti che potrebbero rimediare al divario delle performance economiche dei diversi sistemi-Paese. Divario che non è neutralizzato all'origine, mantenendosi decentralizzata la politica economica e fiscale e restando rimesso il suo coordinamento sovranazionale ad un sistema intergovernativo che è di per sé strutturalmente debole.

Un modello del genere si rivela estremamente vulnerabile quando un Paese si trova a dover reggere, da solo, al collasso delle proprie performance economiche, mentre sul versante della politica monetaria resta ingessato in un sistema unitario, che, quindi, non gli consente di far leva sulla politica dei cambi. Il “binario” della moneta e dei tassi di cambio resta indisponibile per il Paese in crisi, essendo comune agli altri membri dell'UEM, mentre quello della politica economica prende una direzione – dalla destinazione a tinte fosche – che lo isola dal resto della comunità. È, di fatto, quello che, *mutatis mutandis*, accade alla Grecia nel 2009, al Portogallo e alla Spagna nel 2010, e all'Italia nel 2011.

## Gli strumenti di ausilio ai Paesi in crisi

Gli strumenti che l'Europa appresta per rimediare alla crisi si muovono su due versanti: quello della prevenzione di ulteriori shock asimmetrici, e quello di natura più emergenziale di “soccorso” agli Stati in difficoltà.

Partendo da quest'ultimo fronte, la prima misura che viene adottata, nel 2010, è l'istituzione del Meccanismo Europeo di Stabilità. Si tratta di un sistema di concessione di prestiti ai Paesi colpiti dalla crisi attingendo

alle risorse raccolte dalla Commissione sul mercato finanziario, entro un limite ben preciso, che è dato dalla differenza tra le risorse proprie dell'Unione e gli impieghi a bilancio. È dunque un limite che si rivela ben presto assai stringente, tale da non permettere al Meccanismo di recare più di tanto "sollievo" alle situazioni di difficoltà economica che emergono a macchia di leopardo nel panorama europeo. Per rimediare a tale deficienza, allo strumento in parola viene affiancato il Fondo europeo di stabilità finanziaria, che ha la forma giuridica di una società di capitali, interamente partecipata dagli Stati dell'area Euro, che dunque può finanziarsi liberamente sul mercato interno, in modo da poter ampliare le risorse cui attingere per la concessione dei prestiti agli Stati in crisi.

In entrambi i casi, si tratta di prestiti il cui rischio è sopportato da tutti gli Stati dell'Euro-zona: indirettamente, nel caso del Meccanismo di Stabilizzazione, dove i prestiti sono a carico delle casse dell'Unione; direttamente, nel caso del Fondo di stabilità, che si finanzia con la partecipazione diretta degli Stati. A garanzia di tale rischio, i prestiti sono sottoposti ad una politica di stretta condizionalità, essendo la loro concessione subordinata alla presentazione, da parte dello Stato beneficiario, di un piano di risanamento finanziario concordato insieme alla BCE e al Fondo monetario internazionale e approvato da tutti i singoli Ministri finanziari degli Stati dell'area Euro.

A questi due sistemi di prestiti di natura transitoria, si pensa poi di sostituire un istituto a carattere permanente, cui viene approntata una base giuridica stabile, con la modifica del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea del 2011: si tratta del Meccanismo europeo di stabilità (MES), pensato per entrare in funzione nel 2013, ma la cui operatività è poi anticipata di un anno per l'aggravarsi delle crisi di alcuni Paesi europei. Sul modello del Fondo europeo di stabilità finanziaria, il MES è (non più una società di capitali, ma) una istituzione finanziaria internazionale, dunque con propria personalità giuridica, con un capitale inizialmente sottoscritto dai Paesi dell'Euro-zona ed implementato grazie alle operazioni sul mercato dei titoli. A questo capitale è possibile ricorrere per finanziare gli interventi di ausilio a favore degli Stati in difficoltà, restando ferma la stretta condizionalità che aveva già caratterizzato i modelli precedenti.

Nonostante la stretta condizionalità, il MES non manca di destare la preoccupazione di alcuni degli Stati aderenti alla moneta unica, più

di quanto non ne destasse il Fondo europeo di stabilità finanziaria, che restava sempre una misura emergenziale, e dunque dal carattere temporaneo. In Germania, tale preoccupazione prende la forma di un ricorso al Tribunale costituzionale, interpellato circa la conformità alla Legge fondamentale dell'impegno tedesco assunto con la sottoscrizione del MES. Il dubbio di costituzionalità viene risolto nel settembre del 2012<sup>4</sup>, nel senso di ritenere l'adesione tedesca legittima a condizione che il Governo tenga informato costantemente il Parlamento degli impegni assunti e comunque sottoponga ogni impegno superiore ai 190 miliardi all'espressa autorizzazione parlamentare.

Accanto al sistema dei prestiti – al momento, dunque, completamente affidato al MES –, è la Banca Centrale Europea a farsi protagonista di altre due misure volte a recare aiuto ai Paesi in difficoltà. Con la prima – le cosiddette *Long Term Refinancing Operations* (LTRO) – la BCE cura un'operazione di finanziamento di una banca europea in crisi, su un orizzonte temporale che copre tendenzialmente tre anni, e con la garanzia del deposito presso di essa di titoli del debito pubblico di proprietà della banca beneficiaria del soccorso. Operazioni del genere sono state varate, ad esempio, nel dicembre 2011 e poi nel febbraio del 2012, con un movimento di circa mille miliardi di euro, a beneficio di ottocento banche europee.

Con la seconda misura, invece, la Banca centrale acquista, sul mercato secondario, titoli (a breve termine) del debito pubblico degli Stati in difficoltà, in modo da finanziarli così indirettamente: si tratta delle cosiddette *Outright Monetary Transactions* (OMT), che dall'agosto del 2012 sostituiscono un programma per certi versi analogo noto come *Securities Market Programme* (SMP). Tale forma di finanziamento è subordinata all'accettazione, da parte dello Stato beneficiario, di una serie di raccomandazioni, oltre che al preventivo ricorso al MES, che dunque diventa lo strumento di ausilio "ordinario" nel sistema europeo.

Come il MES, anche le OMT, evidentemente, portano con sé un rischio economico di cui si accolla l'Unione direttamente e dunque, indirettamente, ciascuno degli Stati membri che partecipa, per diversa porzione, al capitale della BCE. Le operazioni che vedono protagonista la Banca centrale, d'altra parte, prestano più facilmente delle altre il fianco all'accusa di una mancata legittimazione delle raccomandazioni cui i finanziamenti sono condizionati. Tali raccomandazioni, in effetti, sono adottate al di

fuori del circuito istituzionale rappresentativo dell'Unione – anche se, di fatto, rappresentano la contropartita di un finanziamento come in un comune rapporto bancario tra privati, in cui certo non ci si pone il problema della “legittimità” delle condizioni poste dall'istituto di credito.

Ma è soprattutto il rischio di cui gli Stati membri (che diventano dunque Stati prestatori) sono chiamati a farsi carico che, di nuovo in Germania, ha dato forma a dubbi di legittimità costituzionale dello strumento. Chiamato a dare una risoluzione alla questione, il giudice costituzionale tedesco, nel gennaio 2014, ha per la prima volta ritenuto di far ricorso al rinvio pregiudiziale previsto dai Trattati, con il quale si chiede alla Corte di Giustizia dell'Unione l'esatta interpretazione di una disposizione normativa comunitaria.

Le questioni che il Tribunale costituzionale tedesco pone al vaglio della Corte di Giustizia sono sostanzialmente due: da un lato, il problema riguarda la competenza della Banca centrale ad adottare le decisioni che attivano il sistema delle OMT; in secondo luogo, ad essere messa in discussione è la compatibilità di tale sistema con il divieto per la BCE di concedere a soggetti pubblici prestiti o agevolazioni (anche in forma di acquisto diretto di titoli di debito), di cui all'art. 123 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Ebbene, quanto al primo profilo, la Corte<sup>5</sup> afferma come non superata la competenza della BCE in materia, rientrando le OMT nella “politica monetaria”, intesa in senso ampio con riferimento all'obiettivo della stabilità dei prezzi. Quanto, invece, al secondo profilo, l'art. 123 del TFUE si ritiene non leso a causa della occasionalità emergenziale e della stretta necessità del programma di finanziamento in questione – che la Corte si premura di “tradurre” in indicazioni procedurali sulle quali non occorre qui dilungarsi. Ed è proprio sulla funzionalità all'obiettivo della stabilità e alla natura emergenziale delle misure, su cui la Corte di Giustizia dà rassicurazioni nella sua decisione, che fa affidamento il Tribunale costituzionale tedesco, salvando<sup>6</sup> la partecipazione della Germania al programma in questione *nelle condizioni fissate dalla Corte di Giustizia*.

Ciò significa, evidentemente, che il giudice costituzionale tedesco non fa salvo in maniera definitiva l'impegno della Germania nel contesto delle OMT, riservandosi di rivalutare la propria posizione qualora simili operazioni straordinarie dovessero non più soddisfare le condizioni richieste.

## Verso un'unione monetaria più perfetta

Se il versante dell'ausilio agli Stati in crisi si è, ormai, stabilizzato sul Meccanismo europeo di stabilità e sulle operazioni straordinarie della Banca Centrale Europea, ben più *in progress* è invece il versante della "rimanutenzione" dell'impianto europeo al fine di rimediare alle deficienze strutturali che l'hanno reso eccessivamente vulnerabile. La chiave di questo lavoro è chiaramente individuata nella risoluzione di quel divario tra politica monetaria ed economica di cui sopra, e dunque – come affermato nel vertice Euro dell'ottobre 2014 – in «un coordinamento più stretto delle politiche economiche». La Relazione dell'ottobre 2015 predisposta dal Presidente della Commissione europea, in collaborazione con il Presidente del vertice Euro, il Presidente dell'Eurogruppo, il Presidente della BCE e il presidente del Parlamento europeo<sup>7</sup>, illustra un percorso – con misure nel breve e nel lungo periodo – destinato a perfezionare l'Unione monetaria europea al più tardi entro il 2025, attraverso la combinazione di quattro tasselli, riaffermati dai partner europei anche in occasione delle recenti celebrazioni per i sessanta anni del Trattato di Roma: un'*unione economica autentica*, un'*unione finanziaria*, un'*unione di bilancio* e, infine, un'*unione politica*.

L'obiettivo dell'*unione economica* non pretende, evidentemente, una centralizzazione assoluta, cui gli Stati non cederebbero mai; si tratta, piuttosto, di rafforzare quei vincoli di cooperazione volti a realizzare un processo di convergenza tra le *performances* economiche degli Stati membri. In questa direzione ci si era già mossi agli inizi del decennio in corso, subito dopo la crisi, ad esempio con l'impegno degli Stati alla costituzionalizzazione della regola del pareggio di bilancio pubblico<sup>8</sup> o con l'introduzione del cosiddetto "semestre europeo"<sup>9</sup>, ossia della procedura di verifica, da parte delle istituzioni europee, del bilancio annualmente presentato dal Governo alle Camere per la sua approvazione, con l'eventuale indirizzo di proposte emendative o raccomandazioni.

Importanti misure sono, invero, già state prese anche verso la realizzazione di un'*unione finanziaria*, in materia, dunque, di vigilanza bancaria e ristrutturazione delle banche. Rileva, sotto questo profilo, l'Unione bancaria decisa dal Consiglio europeo nel 2012 che prevede, tra l'altro, un Meccanismo di vigilanza unico e un Meccanismo di risoluzione unico.

Il primo riunisce la BCE e le autorità nazionali di vigilanza, che

agiscono in cooperazione per vigilare – con controlli periodici e *stress test* – sulla conformità delle banche a dei fissati requisiti prudenziali, ed individuare così immediatamente eventuali carenze, in modo da assicurare un pronto intervento – anche minacciando poteri sanzionatori – che eviti una ricaduta sulla stabilità finanziaria globale. Il Meccanismo di risoluzione unico, invece, si occupa della gestione accentrata delle crisi bancarie nella zona Euro, grazie ad un apposito fondo alimentato dai contributi delle banche dei Paesi partecipanti.

Al momento in cui si scrive, le regole in materia di gestione delle crisi bancarie sono dettate dalla Direttiva BRRD (*Bank Recovery and Resolution Directive*), del 2014. Tale normativa prevede la possibilità di intervenire con la procedura di risoluzione nel caso di dissesto o rischio di dissesto di una banca, in alternativa alla liquidazione, quando questa non salvaguardi l'interesse pubblico (ossia principalmente la stabilità del sistema e la tutela dei creditori). In pratica, la risoluzione può prevedere la vendita a privati di parte dell'attività dell'ente creditizio, il trasferimento temporaneo di attività e passività – destinate alla vendita finale sul mercato – ad un'istituzione gestita direttamente dall'autorità che presiede alla risoluzione, o ancora il loro trasferimento ad un veicolo che ne gestisca la liquidazione con il minor sacrificio per le parti coinvolte. Lo strumento più discusso nelle mani delle autorità di risoluzione resta, infine, il cosiddetto *bail-in*, ovvero la riduzione del valore delle azioni e dei crediti – con alcune eccezioni – per assorbire le perdite e ricapitalizzare la banca. Si tratta, evidentemente, di una misura che rischia di risolversi in un danno per i clienti dell'ente creditizio, ma la normativa si premura di precisare che in ogni caso questi non potranno subire un danno superiore a quello che subirebbero ad esito di una procedura di liquidazione.

Va segnalato, infine, che, accanto a questi strumenti già in parte collaudati, il Rapporto del 2015 rappresenta l'esigenza di un'Unione dei mercati dei capitali, il che significa «individuare e rimuovere gli ostacoli alla circolazione dei capitali tra investitori e operatori che necessitano di finanziamenti, siano essi ostacoli a carattere nazionale o transfrontaliero»<sup>10</sup>.

La terza tappa verso il 2025 dovrebbe essere, poi, quella di un'*unione di bilancio*, volta a garantire politiche di bilancio nazionale responsabili, con l'obiettivo, tra gli altri, di assicurarsi che «la somma dei saldi dei bilanci nazionali determini una posizione di bilancio adeguata per la zona Euro nel suo complesso». Oltre al potenziamento dell'efficacia

degli strumenti già previsti nel contesto dell'unione economica (si pensi soprattutto alla procedura di sorveglianza del "semestre europeo"), il documento a firma del Presidente della Commissione propone l'istituzione di un Comitato europeo per le finanze pubbliche, di carattere consultivo per gli Stati membri, e soprattutto la previsione di meccanismi di stabilizzazione automatica a livello di zona Euro, per il tramite del Fondo europeo per gli investimenti strategici, volti non tanto a rimediare alle crisi – per le quali è invece già previsto il MES –, quanto piuttosto a «migliorare la resilienza economica complessiva dell'UEM e dei singoli Paesi della zona Euro, contribuendo così a prevenire le crisi e, di fatto, a diminuire la probabilità che il MES debba intervenire in futuro».

Il quadro si completa, infine, con il riferimento ad un'*unione politica*, e, dunque, concretamente: ad un più efficiente sistema di raccordo tra il Parlamento europeo e le assemblee parlamentari nazionali; ad un consolidamento della rappresentanza esterna dell'area Euro; ad una integrazione delle soluzioni intergovernative adottate nel contesto della crisi nel quadro giuridico dell'Unione, dando dunque prevalenza al metodo comunitario sul metodo intergovernativo; infine, ad altri processi di integrazione, quali ad esempio un rafforzamento del potere di indirizzo dell'Eurogruppo, grazie anche ad una maggiore istituzionalizzazione della sua Presidenza, oppure la creazione di una Tesoreria della zona Euro, come sede per «adottare alcune decisioni collettivamente, assicurando nel contempo il controllo democratico e la legittimità del processo».

Il processo immaginato dalla Relazione del 2015 è piuttosto articolato e, invero, in alcuni punti potrebbe apparire audace. Le istituzioni europee hanno iniziato il loro lavoro: sul tavolo, ad esempio, ci sono delle proposte emendative della Direttiva in materia di gestione delle crisi bancarie, presentate al Consiglio lo scorso dicembre. Si tratta, tuttavia, di un percorso per ora immaginato soltanto ad un livello di dettaglio tale da rendere necessario un approfondimento piuttosto complesso, tanto che è davvero difficile immaginare che si possa rispettare la ambiziosa meta del 2025. Ma non vorremmo mai essere tacciati di somigliare allo stolto che guarda il dito mentre il saggio indica la luna...

## Note

<sup>1</sup> I criteri sono fissati all'art. 140, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. In particolare, il tasso d'inflazione dello Stato in questione non può superare di 1,5 punti percentuali il tasso dei tre Stati membri più virtuosi; il disavanzo pubblico non può essere superiore al 3% del Prodotto Interno Lordo; mentre il debito pubblico non può essere superiore al suo 60%.

<sup>2</sup> Mostacci E., «Alla maniera di Asghar Farhadi. Le operazioni straordinarie della BCE nelle dinamiche della separazione», in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Bologna, il Mulino, 1-2015, p. 232. Dello stesso Autore, si veda «La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico», in *Politica del Diritto*, 4-2013, pp. 481-558, per un'analisi critica delle misure europee post-crisi e dei loro presupposti ideologici.

<sup>3</sup> La riflessione sul punto è ripresa da Fabbrini S., «La crisi dell'Euro e le sue conseguenze», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3-2016, pp. 651-668.

<sup>4</sup> Il riferimento è alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco (*BVerfG*), 1290/12, del 12 settembre 2012.

<sup>5</sup> La decisione della Corte di Giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), disponibile in italiano al sito web curia.europa.eu, è la C-62/2014, *Gauweiler*, 16 giugno 2015. Per un primo commento: Montanaro F., «“Whatever it takes”: le Outright Monetary Transactions al vaglio della Corte di Giustizia», *DPCE on line*, 3-2015, pp. 251-258.

<sup>6</sup> Si tratta della sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco (*BVerfG*), 2728/13, del 21 giugno 2016. Per un commento all'intera vicenda: Faraguna P., «La sentenza del *Bundesverfassungsgericht* sul caso *OMT/Gauweiler*», in *Diritti Comparati*, 1-2016, pp. 1-12.

<sup>7</sup> La relazione, disponibile in italiano al sito europa.eu, reca il titolo *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*. Da essa sono tratte le citazioni virgolettate che seguono nel corpo del testo, dove non diversamente indicato.

<sup>8</sup> È il *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance* (c.d. Fiscal Compact), del 2 marzo 2012, a prevedere per gli Stati firmatari l'obbligo di inserire nell'ordinamento, preferibilmente con norma costituzionale, il principio del pareggio di bilancio, e dunque il divieto di (eccessivo) indebitamento pubblico. Si noti, peraltro, come una misura così importante trovi la sua fonte non in un atto proprio di diritto europeo, ma in un parallelo accordo (di “semplice” diritto internazionale, dunque) tra alcuni degli Stati già membri dell'Unione europea: a conferma dell'opzione per quel metodo intergovernativo, di cui nel corpo del testo.

<sup>9</sup> Il semestre europeo trova la sua disciplina nel regolamento 1175/2011.

<sup>10</sup> Libro verde della Commissione europea, *Costruire un'Unione dei mercati dei capitali*, 18 febbraio 2015.

## Bibliografia

Bagella M., *Euro: dalla crisi alla ripresa: la vita contrastata della moneta europea nei primi decenni del nuovo millennio*, Milano, Mondadori Università, 2015.

- Bianchi T., *Verso l'Unione Bancaria Europea*, Milano, Egea, 2017.
- Boccuzzi G., *L'Unione bancaria europea: nuove istituzioni e regole di vigilanza e di gestione delle crisi bancarie*, Roma, Bancaria Ed., 2015.
- Chiti M.P., Santoro V., *L'Unione bancaria europea*, Pisa, Pacini Giuridica, 2016.
- Fabbrini S., «La crisi dell'Euro e le sue conseguenze», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3-2016, pp. 651-668.
- Faraguna P., «La sentenza del *Bundesverfassungsgericht* sul caso *OMT/Gauweiler*», in *Diritti Comparati*, 1-2016, pp. 1-12.
- Hinarejos A., *The Euro area crisis in constitutional perspective*, Oxford, University Press, 2015.
- Marelli E., Signorelli M., *Europe and the Euro: integration, crisis and policies*, Londra, Palgrave MacMillan, 2017.
- Marzovilla O., Romagnoli G.C. (a cura di), *L'Unione monetaria europea: realtà in crisi e modello di integrazione monetaria regionale*, Milano, Franco Angeli, 2013.
- Montanaro F., «“Whatever it takes”: le Outright Monetary Transactions al vaglio della Corte di Giustizia», in *DPCE on line*, 3-2015, pp. 251-258.
- Mostacci E., «Alla maniera di Asghar Farhadi. Le operazioni straordinarie della BCE nelle dinamiche della separazione», in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Bologna, il Mulino, 1-2015, p. 232.
- Mostacci E., «La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico», in *Politica del Diritto*, Bologna, il Mulino, 4-2013, pp. 481-558.
- Verde A., *Unione monetaria e nuova governance europea: teorie, istituzioni, politica economica*, Roma, Carocci, 2012.

## Sitografia

[www.bancaditalia.it/chi-siamo/eurosistema/](http://www.bancaditalia.it/chi-siamo/eurosistema/)  
[www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)  
[www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)  
[www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)  
[www.ec.europa.eu/commission](http://www.ec.europa.eu/commission)  
[www.europa.eu](http://www.europa.eu)  
[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

# Welfare e politiche sociali

Francesco Gallarati\*

## Introduzione

In origine, il progetto europeo si poneva come obiettivo la creazione di un mercato comune, dove le merci, i lavoratori, i servizi e i capitali potessero circolare liberamente. Di conseguenza, i Trattati istitutivi delle Comunità Europee (Roma, 1957) non contenevano disposizioni in materia di welfare e di diritti sociali. Si pensava, infatti, che di questi temi si sarebbero occupati esclusivamente gli Stati membri. Nasceva così l'impostazione duale, che ancora oggi caratterizza in gran parte la costruzione europea, secondo la quale all'Unione competono le libertà economiche, mentre i diritti sociali sono prerogativa degli Stati membri. Come si vedrà, questa impostazione – riassunta efficacemente nella formula “*Keynes at home, Smith abroad*” – ha mostrato ben presto i suoi limiti.

L'avanzamento del processo di integrazione dei mercati, il progressivo ampliamento dell'Unione europea (da 6 a 28 Stati membri) e, da ultimo, la grave crisi economico-finanziaria che a partire dal 2007 ha colpito l'Europa, hanno fatto emergere diverse criticità, che sono oggi tra le principali sfide che l'Unione europea si trova ad affrontare.

Innanzitutto, è divenuto nel tempo evidente che la creazione di un mercato comune deve essere accompagnata da una progressiva armoniz-

---

\* Francesco Gallarati è dottorando in Sistemi costituzionali comparati presso l'Università degli Studi di Genova.

zazione dei sistemi sociali degli Stati aderenti, altrimenti le imprese stabilite in Paesi con livelli elevati di protezione sociale vengono esposte alla concorrenza di operatori che, dovendo sopportare oneri sociali minori nei propri Paesi di provenienza, possono offrire condizioni economiche più vantaggiose. Questo fenomeno, denominato *dumping* sociale, può innescare un circolo vizioso, una concorrenza al ribasso a danno dei diritti dei lavoratori. Come si dirà, l'UE ha cercato di porre rimedio a questa problematica, adottando alcune direttive in materia, tra l'altro, di sicurezza sul lavoro e di protezione sociale.

Un secondo ordine di problemi si manifesta quando misure nazionali giustificate da esigenze di carattere sociale entrano in conflitto con le libertà economiche sancite dai Trattati europei. In questi casi, la Corte di Giustizia dell'Unione europea è chiamata a verificare la conformità delle misure nazionali con la normativa europea, in assenza di un sistema di protezione dei diritti sociali paragonabile a quello stabilito dalle costituzioni nazionali. In alcuni casi, come si dirà, questo ha portato ad un indebolimento del grado di tutela dei diritti sociali, a vantaggio delle libertà economiche.

Infine, la creazione dell'Unione economica e monetaria ha comportato l'accettazione, da parte dei Paesi aderenti (e in particolare di quelli della "zona Euro") di stringenti vincoli di bilancio, tra cui i cc.dd. "parametri di Maastricht". Per rispettare gli impegni assunti a Bruxelles, durante la recente crisi economica gli Stati membri hanno dovuto ridurre fortemente la spesa pubblica, con conseguenti tagli alle prestazioni sociali (pensioni, sanità, istruzione, ecc.).

La crisi economica, in definitiva, ha fatto emergere con chiarezza il legame esistente tra politica economica e politiche sociali. Si è aperto quindi un dibattito sulla necessità di rendere l'Unione europea più attenta alle questioni sociali e, parallelamente, sul grado di legittimazione democratica che devono avere le istituzioni deputate ad assumere decisioni così impattanti sulla vita dei cittadini.

Partendo da queste premesse, nelle pagine seguenti si evidenzieranno le linee evolutive della politica sociale europea, ripercorrendo le principali tappe del "cammino" europeo dei diritti sociali, per poi analizzare la situazione attuale e, infine, delineare i possibili scenari futuri.

## Le politiche sociali in Europa, dal dopoguerra ad oggi

Come noto, il secondo dopoguerra in Europa è stato caratterizzato da una fiorente stagione costituente. In quel periodo, diversi Paesi europei si sono dotati di nuove costituzioni, alcune delle quali, come la Costituzione italiana e quella tedesca, contenevano forti elementi di novità rispetto alle stagioni costituzionali precedenti, tanto da essere indicate come modello per la nuova forma di Stato: lo Stato sociale.

Pur nella diversità delle singole esperienze nazionali, le costituzioni adottate in quegli anni presentano alcune caratteristiche comuni, quali un ampio catalogo di diritti sociali e un forte livello di protezione accordato a questi ultimi.

L'ampio riconoscimento accordato ai diritti sociali dalle costituzioni nazionali, unitamente alle politiche economiche espansive adottate dagli Stati dell'Europa occidentale, hanno portato all'affermazione, nel corso della seconda metà del XX secolo, del cd. modello sociale europeo, caratterizzato da un'elevata protezione sociale accordata a tutti i cittadini (*Welfare State*).

Mentre sul piano interno si assisteva all'affermazione e al consolidamento della nuova forma di Stato, alcuni Paesi dell'Europa occidentale, con il Trattato di Roma del 1957, avviarono un processo di integrazione economica, attraverso l'istituzione della Comunità Economica Europea (CEE).

Inizialmente, mediante i Trattati gli Stati membri trasferirono alle istituzioni europee le sole competenze ritenute funzionali alla realizzazione del mercato comune: da queste erano escluse le politiche sociali, ritenute estranee alle finalità della CEE.

I fondatori della Comunità non sentivano la necessità di armonizzare i sistemi di welfare degli Stati membri, probabilmente ritenendo che le garanzie previste nelle costituzioni nazionali fossero sufficienti per evitare fenomeni di *dumping* sociale e confidando nella capacità del mercato comune di accrescere i livelli di protezione sociale di pari passo con lo sviluppo economico («parificazione nel progresso»).

Le questioni sociali fecero ingresso nell'agenda europea solamente a partire dai primi anni Settanta, quando, da un lato, il primo allargamento della Comunità Europea (con l'adesione di Regno Unito, Irlanda e Danimarca) e, dall'altro, il rallentamento della crescita economica, dovuto

alla “crisi energetica” del 1973, misero in luce le carenze della politica sociale europea.

Nel corso degli anni Settanta la crescente disoccupazione spinse gli Stati membri ad adottare azioni comuni per il miglioramento della qualità e delle condizioni di lavoro, nell’ottica di favorire uno sviluppo «equilibrato e armonioso» (Programma di azione sociale, 1974).

Il processo avviato in quegli anni sfociò quindi nell’inserimento, con l’Atto Unico Europeo (1986), della «coesione economica e sociale» tra gli obiettivi della Comunità. Inoltre, venne introdotta la possibilità per il Consiglio di adottare direttive contenenti «le prescrizioni minime applicabili» in materia di ambiente di lavoro, sicurezza e salute dei lavoratori, ferma restando la possibilità per gli Stati membri di mantenere «una maggiore protezione» (cd. clausola di salvaguardia).

Negli anni successivi, l’elenco di materie nelle quali l’Unione è competente ad adottare prescrizioni minime si è progressivamente esteso, fino a ricomprendere con il Trattato di Lisbona (2007) le condizioni di lavoro, la sicurezza sociale, la rappresentanza e difesa collettiva dei lavoratori, l’integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro e la parità di trattamento tra uomini e donne (art. 153 TFUE).

Nonostante i passi avanti compiuti nella direzione di una maggiore integrazione su questi temi, gli Stati membri conservano ancora oggi un ruolo predominante, mentre il compito dell’Unione è unicamente quello di sostenere e completare l’azione sociale degli Stati e di coordinare le relative politiche occupazionali.

La riluttanza degli Stati membri a cedere quote della propria sovranità in queste materie trova giustificazione, oltre che nell’elevato tasso di politicità delle questioni implicate (dal lavoro alle pensioni, dalla salute all’istruzione), anche probabilmente nel timore che l’Unione europea, data la sua natura eminentemente economica, non abbia la stessa sensibilità per le questioni sociali, che invece è inscritta nel patrimonio genetico degli Stati nazionali e che affonda le proprie radici nelle costituzioni, oltreché nella storia, di questi Paesi.

Tale timore è stato alimentato negli ultimi anni dall’atteggiamento restrittivo adottato, da un lato, dalla Corte di Giustizia e, dall’altro, dalle istituzioni deputate alla *governance* economica dell’Eurozona (Commissione Europea e Banca Centrale Europea).

## Libertà economiche vs diritti sociali

A differenza delle costituzioni nazionali che, come detto, contengono ampi cataloghi di diritti sociali, i Trattati europei originariamente non dettavano alcuna disposizione al riguardo. Tale impostazione era coerente con l'assetto duale sopra descritto, in base al quale delle questioni sociali avrebbero dovuto occuparsi solamente gli Stati membri.

Con l'avanzamento del processo di integrazione economica, tuttavia, cominciarono a presentarsi occasioni di conflitto tra le libertà economiche sancite dai Trattati e i diritti fondamentali tutelati dalle costituzioni degli Stati membri.

La Corte di Giustizia dell'Unione europea, a partire dagli anni Settanta, è stata chiamata più volte a pronunciarsi sulla legittimità di misure nazionali restrittive delle libertà economiche europee, che trovavano giustificazione nell'esigenza di tutelare i diritti fondamentali sanciti dalle costituzioni nazionali. In assenza di un catalogo dei diritti riconosciuti a livello europeo, la Corte di Lussemburgo in un primo momento ha fatto ricorso alle «tradizioni costituzionali comuni» degli Stati membri, nonché a documenti «esterni» all'ordinamento giuridico dell'Unione, ma sottoscritti da tutti gli Stati membri, quali la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e la Carta sociale europea. In questo modo, i diritti fondamentali hanno fatto il loro ingresso nel diritto europeo, nonostante non fossero contemplati espressamente dai Trattati.

Più di recente, i diritti sociali hanno ottenuto un riconoscimento formale da parte del diritto europeo, per merito dell'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cd. Carta di Nizza, 2000) la quale, con il Trattato di Lisbona (2007), ha acquisito lo stesso valore giuridico dei Trattati.

Il riconoscimento esplicito dei diritti sociali da parte del diritto europeo, tuttavia, non ha risolto il problema del conflitto tra questi ultimi e le libertà economiche sancite dai Trattati. Al contrario, secondo alcuni la Carta di Nizza, riconoscendo pari dignità a libertà economiche e diritti sociali, avrebbe avuto l'effetto di indebolire il livello di protezione di questi ultimi, a vantaggio delle prime. In altre parole, poiché la Carta di Nizza, a differenza delle costituzioni degli Stati europei, non afferma la centralità dei diritti sociali, questi ultimi godrebbero nell'ordinamento europeo di una protezione inferiore rispetto a quella accordata agli stessi dagli ordinamenti nazionali.

La questione di fondo, in definitiva, è relativa al bilanciamento tra libertà economiche e diritti sociali nell'ordinamento europeo: detto altrimenti, ci si chiede fino a che punto esigenze di natura sociale, quali ad esempio la tutela dei lavoratori, possano giustificare una limitazione delle libertà economiche sancite dai Trattati europei, e viceversa.

Si tratta, come si può intuire, di questioni che involgono considerazioni di carattere politico, ancor prima che giuridico.

Questi temi hanno assunto particolare rilievo negli ultimi anni, a causa, da un lato, dell'adesione all'UE dei Paesi dell'Europa dell'Est, spesso privi di un sistema di protezione sociale paragonabile a quello degli Stati dell'Europa occidentale (si pensi, ad esempio, all'impatto che l'adesione dei Paesi baltici ha avuto sul mercato dei Paesi scandinavi); dall'altro lato, a causa della progressiva liberalizzazione del mercato dei servizi, per effetto della quale un'impresa stabilita in uno Stato membro può operare in tutti i Paesi dell'Unione europea senza restrizioni.

L'apertura del mercato dei servizi alle imprese straniere, in presenza di un'armonizzazione imperfetta delle legislazioni nazionali in materia di lavoro, pone una serie di interrogativi di carattere sociale: ci si chiede, ad esempio, se ai lavoratori delle imprese straniere debbano applicarsi le condizioni contrattuali previste nello Stato di provenienza o in quello dove la prestazione è realizzata.

Su questi temi è intervenuta negli ultimi anni la Corte di Giustizia con una serie di sentenze (note come *Laval quartet*), che ha preso avvio con due pronunce del dicembre 2007: *Viking* e *Laval*.

*The Laval quartet.* Il caso al centro della sentenza *Laval* riguardava un'impresa edile lettone che aveva vinto un appalto per la costruzione di una scuola in Svezia. Secondo la legge svedese, la retribuzione dei dipendenti delle imprese edili deve essere stabilita con trattative da condurre caso per caso tra le organizzazioni sindacali e l'impresa interessata. Poiché l'impresa lettone si era rifiutata di sottoscrivere il contratto collettivo, i sindacati svedesi avevano bloccato il cantiere, impedendo l'accesso ai lavoratori (lettoni) e ai veicoli. Tale blocco aveva determinato l'impossibilità per l'impresa di realizzare i lavori, portando quindi alla risoluzione del contratto.

La sentenza *Viking* verteva sul caso di una società di diritto finlandese, che gestiva i traghetti di collegamento tra Helsinki (Finlandia) e Tallin (Estonia). La società operava in perdita, data la concorrenza dei traghetti

battenti bandiera estone che, per la stessa tratta, richiedevano prezzi inferiori. La nave battente bandiera finlandese, infatti, doveva assicurare ai propri lavoratori la retribuzione prevista dai contratti collettivi finlandesi, di molto superiore a quella stabilita dai contratti collettivi estoni. Di conseguenza, la società aveva progettato di cambiare bandiera, in modo da poter concludere un nuovo contratto collettivo con un sindacato estone, a condizioni più favorevoli. Per evitare ciò, il sindacato finlandese aveva diramato una circolare, minacciando di indire uno sciopero nel caso in cui la società si fosse avvalsa del proprio diritto, riconosciuto dai Trattati europei, di stabilirsi in un altro Paese dell'Unione.

In entrambi i casi, la questione sottoposta alla Corte riguardava la legittimità di un'azione sindacale avente come fine o come effetto quello di impedire ad un'impresa di godere di una libertà sancita dai Trattati europei (rispettivamente, la libera prestazione dei servizi e la libertà di stabilimento).

La prima novità di rilievo della pronuncia è che la Corte si è ritenuta competente a pronunciarsi su questo tema. Non era una conclusione scontata, dal momento che la contrattazione collettiva e l'azione sindacale esulano dall'ambito di competenza dell'Unione europea, essendo rimesse in via esclusiva agli Stati membri. Sotto questo profilo, la Corte di Giustizia ha affermato che, se è vero che in tali settori gli Stati membri restano «in linea di principio liberi» di fissare le condizioni di esistenza dei diritti in questione e le modalità di esercizio degli stessi, tuttavia, nell'esercizio di tale competenza, essi sono comunque obbligati a rispettare il diritto comunitario.

Un seconda novità consiste nel fatto che la Corte ha riconosciuto il diritto di sciopero quale «diritto fondamentale facente parte integrante dei principi generali del diritto comunitario». Da questo riconoscimento consegue, da un lato, che le libertà economiche sancite dai Trattati possono essere limitate per garantire l'esercizio di tale diritto. Dall'altro lato, tuttavia, questo comporta che il diritto di sciopero possa essere, a sua volta, sottoposto ai limiti derivanti dal diritto europeo.

Partendo da queste premesse, la Corte di Giustizia ha indicato le coordinate che devono guidare il giudice nella ricerca di un bilanciamento tra libertà economiche e diritti sociali. In particolare, essa ha affermato che le limitazioni alle libertà economiche giustificate in base ad esigenze di carattere sociale, per essere lecite, devono essere idonee al perseguimento dell'obiettivo prefissato (in questo caso, la protezione dei lavora-

tori) e proporzionate rispetto allo scopo, ovvero non devono andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento dell'obiettivo medesimo.

Applicando tali coordinate al caso di specie, nelle sentenze *Laval* e *Viking* la Corte ha giudicato sproporzionata l'azione collettiva intrapresa o minacciata dai sindacati, in quanto volta a pretendere l'applicazione, da parte dell'impresa straniera, non solo di un «nucleo di norme imperative di protezione minima», ma altresì delle condizioni ulteriori e più favorevoli applicate all'interno dello Stato ospitante.

La conclusione cui è giunta la Corte di Giustizia nei casi sopra menzionati ha suscitato un ampio ed acceso dibattito. In particolare, secondo alcuni nell'ambito del bilanciamento la Corte avrebbe dato un peso eccessivo alle libertà economiche, a discapito del diritto di sciopero. In questo modo, si sarebbe determinato un indebolimento del grado di protezione accordato ai diritti sociali, rispetto a quello previsto dagli ordinamenti costituzionali degli Stati membri.

Le sentenze *Viking* e *Laval* hanno segnato un passaggio fondamentale nel processo di trasformazione dell'Unione europea, la quale – come ha affermato la Corte in tali pronunce – non ha più «soltanto una finalità economica, ma anche una finalità sociale».

Tale mutazione genetica dell'Unione ha portato tuttavia ad interrogarsi sul grado di legittimazione democratica dei soggetti che, a livello europeo, assumono decisioni di politica sociale.

## L'Europa sociale dopo la crisi: verso un pilastro sociale europeo?

Come detto, le competenze dell'Unione in materia di politica sociale sono ancora oggi piuttosto limitate. Al di fuori di alcuni ambiti, nei quali il Consiglio può adottare direttive contenenti «le prescrizioni minime applicabili», per il resto l'Unione può solamente sostenere e coordinare l'azione degli Stati membri attraverso strumenti giuridicamente non vincolanti (cd. metodo aperto di coordinamento). In tali settori, quindi, l'Unione non ha il potere di incidere direttamente sulle decisioni assunte dagli Stati membri.

Se questa è la situazione dal punto di vista giuridico-formale, tuttavia, nei fatti la realtà è parzialmente mutata dopo la crisi economico-finanziaria che, a partire dal 2007, ha colpito l'Europa, con effetti particolarmente nefasti per l'Eurozona.

Alcuni Paesi, per evitare il *default* finanziario, hanno dovuto fare ricorso a strumenti internazionali di salvataggio, quali in particolare il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES, cd. Fondo salva-Stati). L'accesso a tali strumenti è stato accompagnato dalla stipula di un accordo (*memorandum of understanding*, MOU) con la cd. *troika*, ovvero con le tre istituzioni erogatrici del finanziamento: Commissione Europea, Banca Centrale Europea (BCE) e Fondo Monetario Internazionale (FMI).

In cambio del prestito, tali accordi prevedevano l'impegno da parte dello Stato destinatario degli aiuti di adottare riforme strutturali volte principalmente a ridurre la spesa pubblica. Tra le misure di austerità che gli Stati si sono impegnati ad adottare, rientrano in particolare la riduzione dei minimi salariali, la riforma delle pensioni, i "tagli" alla sanità e alle prestazioni sociali, nonché spesso l'adozione di piani di liberalizzazioni e privatizzazioni.

Mediante la stipula degli accordi di salvataggio, le istituzioni europee hanno potuto incidere direttamente sulle scelte di politica economica e sociale degli Stati membri coinvolti dai piani di salvataggio. Si è assistito quindi all'ampliamento – di fatto – delle competenze dell'Unione in queste materie, in assenza di una modifica dei Trattati.

Tale ampliamento dei poteri dell'Unione in materia sociale si è registrato anche nei confronti di Paesi come l'Italia che, pur non avendo fatto ricorso al Fondo salva-Stati, si sono trovati spesso – soprattutto dopo l'approvazione del cd. *Fiscal Compact* – a promettere l'adozione di riforme strutturali gradite a Bruxelles, quali la riforma dei contratti di lavoro, in cambio di una maggiore flessibilità sui conti pubblici.

Al di là dell'opportunità politica delle misure di austerità portate avanti dalle istituzioni europee, è importante sottolineare che tali azioni sono state condotte in assenza di un coinvolgimento democratico delle popolazioni interessate. Al contrario, spesso tali misure sono state adottate in aperto contrasto con la volontà espressa dai cittadini. Emblematico, in questo senso, è il caso della Grecia, dove pochi giorni dopo la bocciatura, da parte del referendum del 7 luglio del 2015, del piano di salvataggio proposto dalla *troika*, il Governo greco ha stipulato con i creditori internazionali un accordo avente pressoché il medesimo contenuto.

In definitiva, la crisi economica ha messo in evidenza il legame esistente tra la politica economica e di bilancio e la politica sociale, sollevando un dibattito sulla necessità di un'Unione più attenta alle questioni sociali e del lavoro.

Uno slancio importante in questa direzione è stato dato dall'attuale Presidente della Commissione Europea, Jean-Claude Juncker, che nel discorso sullo Stato dell'Unione del 9 settembre 2015 ha sottolineato l'esigenza di sviluppare un pilastro europeo dei diritti sociali. Facendo seguito a tale discorso, la Commissione ha presentato nel marzo del 2016 un progetto, che dovrebbe essere implementato nel 2017, articolato in tre punti principali: 1) pari opportunità di accesso al mondo del lavoro e sostegno all'occupazione; 2) equo bilanciamento tra i diritti e i doveri dei lavoratori e quelli dei datori di lavoro, nonché tra flessibilità e sicurezza del lavoro; 3) protezione sociale adeguata e sostenibile e un accesso a servizi sociali di alta qualità.

Come detto, tuttavia, la crisi economica ha altresì messo in luce la necessità di una maggiore legittimazione democratica delle istituzioni chiamate ad intervenire su temi così significativi per la vita dei cittadini europei. Pertanto, al momento appare difficile immaginare un'ulteriore cessione di sovranità da parte degli Stati membri all'Unione in queste materie, che non sia accompagnata da una riforma delle istituzioni europee, volta a colmare l'attuale *deficit* democratico delle stesse.

## Bibliografia

- Costanzo P., «Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea», in *Consulta online*, 2008.
- Gambino S., «I diritti sociali tra costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo», in *Federalismi.it*, n. 24/2012.
- Giubboni S., *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- Tsoukala P., «Euro zone crisis management and the new social Europe», in *Columbia Journal of European Law*, 2013.

## Sitografia

[curia.europa.eu](http://curia.europa.eu)

[ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)

[www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

# La politica estera e di difesa

*Francesco Gallarati*

## Introduzione

L'autodeterminazione nelle relazioni internazionali e il monopolio dell'uso della forza, sia nella sua dimensione interna sia nella sua proiezione esterna, sono comunemente considerate caratteristiche proprie degli Stati nazionali. La capacità di esprimere in maniera univoca la propria volontà verso l'esterno, infatti, è uno degli elementi che distinguono lo Stato dalle altre organizzazioni di diritto internazionale.

In questo, come in altri ambiti, l'Unione europea si presenta come un ibrido, un soggetto *sui generis* nel panorama mondiale: qualcosa di più di una semplice organizzazione internazionale, qualcosa di meno di un vero e proprio Stato. L'Unione europea non ha il potere di esprimersi con una sola voce sulla scena internazionale e non dispone di un proprio esercito; eppure, ha istituzioni deputate a rappresentarla verso l'esterno e dispone di una propria organizzazione militare (seppure limitata).

La politica estera e di sicurezza comune (PESC) è certamente, tra le politiche europee, quella in cui fino a oggi è stato raggiunto il grado minore di integrazione. A differenza di altri ambiti, come ad esempio il commercio estero, dove gli Stati membri hanno ceduto quote di sovranità in favore dell'Unione europea, nella politica estera gli Stati nazionali rimangono i veri protagonisti, mentre l'UE si muove nei rapporti internazionali come un gigante con i piedi di argilla.

Le ragioni della riluttanza degli Stati membri a cedere le proprie com-

petenze in politica estera e di difesa vanno ricercate nella storia dell'Europa, che per secoli è stata caratterizzata da conflitti e rivalità tra le potenze militari nazionali. Un'altra ragione è l'appartenenza di molti Paesi europei all'Alleanza Atlantica (NATO), in seno alla quale essi hanno spesso delegato la propria sicurezza internazionale all'esercito degli Stati Uniti, potendo così destinare le proprie risorse ad altre priorità.

Oggi la situazione è in rapido mutamento. Dopo anni in cui la politica estera e di difesa comune era rimasta ai margini dell'agenda europea, nel 2016 due avvenimenti hanno fatto tornare questi temi al centro del dibattito pubblico sul futuro dell'Europa: da un lato, l'esito del referendum britannico sulla *Brexit* dovrebbe portare nei prossimi due anni all'uscita dall'UE del Regno Unito, ovvero di uno degli Stati più restii a cedere la propria sovranità in politica estera e difesa; dall'altro lato, e soprattutto, a riavviare il dibattito sulla PESC è stata l'elezione di Donald Trump come Presidente degli USA. Dopo diversi decenni in cui gli Stati europei avevano potuto fare affidamento sull'appoggio fornito dall'alleanza americana, oggi alla Casa Bianca risiede un Presidente che ha definito la NATO un'istituzione obsoleta, la *Brexit* una "grande cosa" e ha detto di volersi disimpegnare dalla difesa dei confini europei.

Questi avvenimenti, uniti alle minacce rappresentate dalla Russia e dal terrorismo di matrice islamica, hanno riportato al centro del dibattito politico il tema della sicurezza e della rappresentanza esterna dell'Europa. L'atteggiamento degli Stati europei sul punto, tuttavia, non è univoco: se da un lato, infatti, alcuni Paesi auspicano una maggiore integrazione, arrivando addirittura ad invocare un vero e proprio esercito europeo, dall'altro lato alcuni movimenti politici predicano il ritorno alla difesa dei confini nazionali. In questo contesto, è difficile immaginare che su tali temi oggi possa essere raggiunta l'unanimità necessaria per compiere dei passi avanti verso una maggiore integrazione. Torna quindi ad affacciarsi l'idea di un'Europa a più velocità, ovvero l'idea che alcuni Stati membri possano avviare una cooperazione rafforzata in materia di politica estera e di difesa (ammessa dai Trattati), a cui gli altri Stati membri possano aderire, se lo desiderano, in un successivo momento.

Per cercare di comprendere il dibattito in corso sul futuro della PESC, è bene fare un passo indietro e ricostruire le tappe che hanno portato all'attuale assetto delle competenze tra Unione europea e Stati membri.

## La politica estera europea, dal dopoguerra a Lisbona

Dopo la fine della seconda guerra mondiale, una delle principali preoccupazioni dei Paesi vincitori era evitare che si ripetessero gli avvenimenti che avevano portato allo scoppio del conflitto. Nel 1948 Francia, Inghilterra e i Paesi del Benelux costituirono a Bruxelles l'Unione Europea Occidentale (UEO), con lo scopo di garantirsi un mutuo sostegno militare in caso di invasione da parte della Germania.

Negli anni successivi la situazione mutò radicalmente. La dichiarazione Schuman del 1950 aprì la strada al superamento della rivalità storica tra Francia e Germania, portando alla creazione nel 1951 della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), con cui Francia, Germania dell'Ovest, Italia e Benelux costituirono il primo embrione di quello che sarebbe divenuto il mercato unico europeo. Secondo il progetto federalista dei padri fondatori dell'Europa, all'istituzione della CECA avrebbe dovuto fare seguito la creazione della Comunità europea di difesa (CED) e, infine, della Comunità politica europea (CPE). Il progetto, tuttavia, naufragò a causa della mancata ratifica del Trattato istitutivo della CED da parte del Parlamento francese nel 1954. Dopo il fallimento della CED, venne modificato il Trattato istitutivo della UEO, in modo da fare aderire anche l'Italia e la Repubblica federale tedesca.

Nel frattempo, era divenuto ormai evidente che la principale minaccia alla sicurezza dell'Europa occidentale non fosse più rappresentato dalla Germania, bensì dall'Unione sovietica, che stava consolidando la propria egemonia sui Paesi dell'Europa dell'Est. Con l'avvio della guerra fredda e la suddivisione del mondo in due blocchi rappresentati dal Patto Atlantico (NATO, 1949) e dal Patto di Varsavia (1955), il tema della difesa comune europea venne assorbito dalla NATO, organizzazione deputata a difendere i confini del blocco occidentale, rendendo di fatto l'UEO una scatola vuota.

Nel contesto di precario equilibrio dei rapporti internazionali della guerra fredda, il tema di una maggiore condivisione della politica estera e di difesa tra i Paesi europei venne accantonato. Il processo di integrazione europea, tuttavia, proseguì in ambito economico con la costituzione della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM).

È solo negli anni Ottanta che la politica estera comune ritorna nell'a-

genda europea in virtù, da un lato, dei successi conseguiti dall'integrazione economica, che rendono il progetto europeo particolarmente popolare nell'opinione pubblica e, dall'altro, del progressivo disgelo delle relazioni internazionali, che porta alla caduta del Muro di Berlino (1989) e alla disgregazione dell'U.R.S.S. (1991).

Le vicende successive, quali in particolare le guerre balcaniche (1991-1995) e la prima guerra del Golfo (1990-1991), misero in luce le carenze della politica estera europea, facendo apparire l'Unione un «gigante economico, un nano politico e un verme militare», incapace di gestire in maniera unitaria crisi internazionali scoppiate ai propri confini.

Per sopperire a tali carenze il Trattato di Maastricht (1992) istituì la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) come secondo pilastro della nuova Unione europea. In sintesi, nell'assetto istituzionale disegnato a Maastricht, l'UE si basava su tre pilastri: 1) la Comunità Europea, nella quale confluivano le comunità economiche (CEE, CECA, EURATOM); 2) la PESC; 3) e il pilastro Giustizia e affari interni (GAI).

Le principali differenze tra il primo pilastro e gli altri due risiedevano nelle procedure decisionali adottate (rispettivamente, metodo comunitario e metodo intergovernativo) e nel ruolo delle istituzioni comunitarie, ovvero delle istituzioni che rappresentano l'Unione nel suo insieme e non i singoli Stati membri (Commissione Europea, Parlamento europeo e Corte di Giustizia). Non si tratta di differenze meramente formali, ma sostanziali, in quanto riflettono il grado di integrazione raggiunto dall'UE nei diversi ambiti. Così, se nel quadro della politica commerciale giocano un ruolo centrale le istituzioni comunitarie e le decisioni sono assunte a maggioranza, questo significa che in quel settore l'Unione europea può assumere facilmente decisioni e non è bloccata dai veti opposti dai singoli Stati membri. Viceversa, se per assumere una decisione in materia di politica estera o di difesa è necessaria una deliberazione all'unanimità del Consiglio europeo (dove siedono i capi di Stato e di Governo degli Stati membri), questo rende l'UE un soggetto debole, ostaggio della volontà dei singoli governi nazionali.

Il Trattato di Lisbona (2007), pur avendo eliminato la struttura in pilastri, ha mantenuto un regime speciale per la PESC, caratterizzato ancora in gran parte dal metodo intergovernativo. Inoltre, la specialità della PESC rispetto alle altre politiche dell'Unione è rimarcata dalla colloca-

zione sistematica delle relative basi giuridiche, che sono contenute nel Trattato sull'Unione europea (TUE), anziché nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) come le altre politiche. Formalismi, che tuttavia assumono un gran peso in un settore – la politica estera – in cui spesso le apparenze contano più della sostanza.

## La PESC dopo il Trattato di Lisbona

Come detto, il Trattato di Lisbona ha eliminato la suddivisione in pilastri, ma ha mantenuto gran parte delle specificità che contraddistinguono la PESC dalle altre politiche dell'UE. Tali specificità riguardano, in particolare: 1) il riparto di poteri tra UE e Stati membri; 2) i soggetti deputati ad assumere decisioni in ambito PESC; 3) le procedure che devono essere seguite; 4) e le tipologie di atti che possono essere adottati.

1) Per quanto riguarda il riparto di poteri, come detto, anche con il Trattato di Lisbona gli Stati membri rimangono protagonisti incontrastati della politica estera, mentre l'Unione si limita a condurre una politica estera «fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri» (art. 24, par. 2, TUE). Le prerogative degli Stati membri in questo settore sono state ribadite in due dichiarazioni allegate al Trattato di Lisbona, in cui si afferma che le competenze attribuite all'Unione non pregiudicano in alcun modo l'autonomia degli Stati nella formulazione della propria politica estera.

Allo stesso tempo, tuttavia, i Trattati stabiliscono che, nell'esercizio delle proprie competenze, gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca e rispettano l'azione dell'Unione in questo settore. Inoltre, essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia (art. 24, par. 3, TUE). L'art. 28 TUE, poi, prevede che le decisioni assunte dall'Unione vincolano gli Stati membri nelle loro prese di posizione e nella conduzione della loro azione.

Si tratta in realtà di vincoli deboli, posto che le decisioni dell'Unione in materia di PESC sono generalmente adottate all'unanimità, per cui

uno Stato membro non può essere vincolato da decisioni che non abbia condiviso, e che, in ogni caso, non è prevista alcuna sanzione in caso di inottemperanza agli obblighi assunti in sede europea.

2) Per quanto riguarda i soggetti che, all'interno dell'UE, sono deputati ad assumere decisioni in ambito PESC, si tratta innanzitutto del Consiglio europeo e del Consiglio nella sua composizione "affari esteri". In particolare, il Consiglio europeo, composto dai Capi di Stato e di Governo degli Stati membri, individua gli interessi strategici dell'Unione, fissa gli obiettivi e definisce gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune (art. 26, par. 1, TUE); il Consiglio nella formazione "affari esteri", ovvero l'organo composto dai Ministri degli Esteri degli Stati membri, è invece competente a prendere le decisioni necessarie per la definizione e l'attuazione della PESC in base agli orientamenti generali e alle linee strategiche definiti dal Consiglio Europeo (art. 26, par. 2, TUE).

Al fine di mitigare almeno in parte il carattere intergovernativo della PESC, il Trattato di Lisbona ha introdotto la figura del Presidente del Consiglio europeo (carica attualmente ricoperta dal polacco Donald Tusk), cui spetta la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera (art. 15, par. 6, TUE). Il Trattato di Lisbona, inoltre, ha aumentato i poteri dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (attualmente, l'italiana Federica Mogherini), rendendolo una sorta di Ministro degli Esteri dell'UE. All'Alto rappresentante compete avanzare proposte e dare attuazione alle decisioni assunte dal Consiglio europeo e dal Consiglio in materia di politica estera e di sicurezza, coordinando l'azione degli Stati membri. Inoltre, nella sua duplice veste di presidente del Consiglio nella formazione "affari esteri" e di vicepresidente della Commissione Europea, l'Alto rappresentante svolge un'essenziale funzione di raccordo tra la PESC e le altre azioni esterne dell'Unione.

3) Con riguardo alle procedure da seguire, come detto, la natura intergovernativa della PESC implica che le decisioni siano generalmente adottate all'unanimità. Di conseguenza, in linea di principio, è sufficiente l'opposizione di uno Stato membro per bloccare l'azione dell'Unione su una questione di politica estera. Tale principio, tuttavia, conosce due eccezioni.

In primo luogo, l'art. 31, par. 1, TUE, disciplina l'istituto dell'asten-

sione costruttiva, in base al quale, in caso di astensione motivata di uno o più Stati membri dal voto, la decisione del Consiglio vincola tutti gli altri Stati membri. In altre parole, per mezzo di questo istituto, uno Stato membro che non condivida una decisione del Consiglio può astenersi, consentendo così agli altri Stati membri di adottarla ugualmente. In questo caso, lo Stato membro astenuto non è obbligato ad applicare la decisione, ma ha l'obbligo di non intraprendere atti che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione basata su tale decisione.

In secondo luogo, l'art. 31, par. 2, TUE, prevede una serie di casi in cui il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, anziché all'unanimità. Si tratta, in particolare, dei casi in cui al Consiglio spetta definire una decisione o una posizione dell'Unione, basata su una decisione del Consiglio europeo. In tali circostanze, l'unanimità raggiunta a monte in seno al Consiglio europeo consente una maggiore elasticità a valle, in seno al Consiglio. Questa elasticità, tuttavia, è bilanciata dalla possibilità per gli Stati membri di azionare il cd. "freno di emergenza". L'art. 31, par. 2, TUE, infatti prevede che se un membro del Consiglio dichiara che, per specificati e vitali motivi di politica nazionale, intende opporsi all'adozione di una decisione che richiede la maggioranza qualificata, non si procede neppure alla votazione. Inoltre, la regola della maggioranza qualificata non si applica alle decisioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa (art. 31, par. 4, TUE).

4) Per quanto riguarda, infine, gli atti che possono essere adottati nell'ambito della PESC, il TUE ne individua diverse tipologie (decisioni, posizioni, orientamenti generali ecc.). Senza entrare nei dettagli, si può osservare che spesso non è facile distinguere tali atti quanto a contenuto e valore giuridico, complice anche il fatto che essi non sono sottoposti al sindacato della Corte di Giustizia dell'Unione europea (salvo rare eccezioni). Quel che è certo è che in ambito PESC è esclusa l'adozione di atti legislativi (regolamenti, direttive e decisioni legislative), in virtù del divieto sancito dall'art. 24, par. 1, TUE. Ciò significa che per le decisioni PESC non si può fare ricorso al procedimento legislativo, con conseguente esclusione del Parlamento europeo dal processo decisionale. Il ruolo marginale del Parlamento europeo in ambito PESC può essere spiegato, da un lato, in relazione al *deficit* di democrazia che, in generale, caratterizza la costruzione europea; dall'altro lato, tuttavia, occorre altresì considerare che anche negli Stati nazionali la politica estera è

prerogativa degli esecutivi, mentre il potere legislativo svolge un ruolo assolutamente secondario.

### La politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)

La politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) è ricompresa nella PESC, della quale costituisce il “braccio armato”. Se infatti la PESC si occupa di definire la posizione dell’Europa rispetto alle questioni internazionali, la PSDC assicura che l’Unione disponga di una capacità operativa, ricorrendo a mezzi civili e militari che le consentano di effettuare missioni per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale (art. 42, par. 1, TUE).

Con l’istituzione della PSDC gli Stati membri non hanno inteso istituire un vero e proprio esercito europeo, posto che nell’esecuzione dei propri compiti l’UE si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri su base volontaria; né è stato istituito un meccanismo di difesa collettivo, con un coordinamento centrale, paragonabile a quello istituito nell’ambito della NATO. Il TUE prevede che la PSDC condurrà ad una vera e propria difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all’unanimità, avrà così deciso. Anche allora, tuttavia, la difesa comune dovrà essere resa compatibile con le politiche adottate in seno alla NATO (art. 42, par. 2, TUE).

Il principale compito della politica di difesa comune, quindi, ad oggi consiste nello svolgimento delle cd. Missioni di Petersberg, ovvero missioni civili, militari o miste volte al mantenimento e al ristabilimento della pace (*peace-building, peace-keeping, peace-enforcing*). Inoltre, il Trattato di Lisbona ha inserito nel TUE la clausola di mutua difesa in caso di aggressione, precedentemente contenuta nel Trattato sull’UEO (che quindi, avendo esaurito la propria missione, nel 2011 ha cessato di esistere).

Le ragioni dello scarso livello di integrazione conosciuto dalla politica di difesa comune vanno ricercate, oltre che nella riluttanza degli Stati membri a cedere quote di sovranità in un settore così strategico, anche nell’appartenenza di molti (anche se non tutti gli) Stati membri alla NATO. Per evitare che la creazione di una difesa comune europea potesse portare l’UE ad adottare posizioni divergenti rispetto agli allea-

ti atlantici (in particolare gli USA), sono state inserite nei Trattati alcune clausole di salvaguardia, volte ad assicurare la coerenza dell'azione dell'UE rispetto alla NATO. Particolarmente significativo è l'art. 42, par. 7, TUE, il quale stabilisce che gli impegni e la cooperazione nel settore della PSDC «rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa».

Date queste premesse, è possibile immaginare quale impatto potrebbero avere sul sistema di difesa europeo, da un lato, l'uscita dall'UE del Regno Unito, ovvero del Paese europeo più "atlantista" e, dall'altro lato, l'eventuale progressiva attenuazione del vincolo atlantico conseguente al disimpegno militare degli USA di Donald Trump. Si tratta di scenari che, inevitabilmente, impongono agli Stati membri di avviare una riflessione sulla propria sicurezza comune, che per tanti anni è stato possibile rimandare grazie alla protezione garantita dalle forze NATO, in gran parte a spese degli USA.

Come detto, tuttavia, appare difficile che in questa fase storica ci siano le condizioni per una deliberazione del Consiglio europeo che sancisca all'unanimità il passaggio dalla PSDC alla difesa comune, come previsto dall'art. 42 TUE. Per questo motivo, nei prossimi anni potrebbe assumere importanza centrale l'istituto della cooperazione strutturata permanente in ambito PSDC, introdotta dal Trattato di Lisbona e disciplinata dagli artt. 42, par. 6 e 46 TUE.

Tali disposizioni prevedono che alcuni Stati membri possano instaurare una cooperazione strutturata permanente nell'ambito dell'Unione, sottoscrivendo impegni particolarmente vincolanti in ambito militare. Nello specifico, tali impegni comprendono lo sviluppo e il coordinamento degli investimenti degli Stati partecipanti in materia di equipaggiamenti militari, anche attraverso l'azione dell'Agenzia europea per la difesa, nonché l'elaborazione di procedure decisionali che consentano un'azione più veloce ed efficace delle forze europee (vedi Protocollo 10 allegato ai Trattati). In altre parole, si tratterebbe, se non di istituire un vero e proprio esercito europeo, quantomeno di rimediare alle principali carenze dell'attuale politica di difesa comune, costituite dal finanziamento della difesa comune, dal mancato coordinamento negli investimenti in equipaggiamenti militari e dai meccanismi decisionali

(«catena di comando e controllo») che fanno capo in gran parte agli Stati membri.

L'avvio di una cooperazione rafforzata permanente in materia di difesa determinerebbe, anche in questo settore, la creazione di un'Europa "a più velocità", o se si preferisce "a cerchi concentrici" (come peraltro già avviene in altri settori: si pensi alla politica monetaria con la creazione della "zona Euro"). Alcuni Paesi, cioè, compirebbero un passo avanti nel processo di integrazione, costituendo un "nucleo duro", da cui altri Paesi rimarrebbero esclusi, salva la possibilità di aderire in un successivo momento.

Questo processo consentirebbe di superare l'*impasse* derivante dall'impossibilità di raggiungere l'unanimità richiesta dai Trattati. Allo stesso tempo, tuttavia, si porrebbero delicate questioni riguardanti i rapporti tra gli Stati aderenti alla cooperazione rafforzata e quelli esclusi, nonché, più in generale, riguardo alla coerenza complessiva della politica estera dell'Unione europea. Inoltre, dovrebbe essere chiarita la relazione tra la cooperazione rafforzata e la politica di difesa in ambito NATO, ovvero tra l'Unione europea e gli Stati Uniti.

In definitiva, la difesa comune è oggi uno dei temi più importanti e, allo stesso tempo, più delicati del dibattito pubblico sul futuro dell'UE. Il 2017 è probabilmente un anno cruciale in questo senso. La questione della difesa comune, infatti, è al centro degli incontri per il sessantesimo anniversario della firma dei Trattati di Roma del marzo 2017. Dalle decisioni prese in quella sede dipenderà in buona parte il ruolo che l'Unione europea potrà giocare sulla scena internazionale in un periodo storico di grandi cambiamenti e di profonda incertezza.

Inoltre, il futuro della difesa comune appare condizionato all'esito delle elezioni politiche del 2017 in Francia e Germania, nelle quali il destino dell'Europa unita sarà terreno di scontro tra le forze europeiste e le forze euroscettiche.

## Bibliografia

Navarrete D., Egea R.M.F., «The Common Foreign and Security Policy of the European Union: A Historical Perspective», in *Columbia Journal of European Law*, winter, 2001.

Lang A., Mariani M.P., *La politica estera dell'Unione Europea. Inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Torino, Giappichelli, 2014.

Bartoloni E., *Politica estera e azione esterna dell'Unione Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.

Munari F., «La Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative», in *Dir. Un. Eur.*, 2011, pp. 941 e ss.



# La politica di asilo e di immigrazione

*Francesco Gallarati*

## Introduzione

Secondo la ricostruzione classica, il territorio è uno degli elementi costitutivi dello Stato: esso è infatti l'ambito territoriale sul quale lo Stato esercita la propria sovranità e i confini nazionali delimitano lo spazio all'interno del quale i cittadini possono circolare e godere di diritti e libertà. In quest'ottica, il controllo sulle proprie frontiere, in quanto volto ad assicurare l'integrità del territorio e la sicurezza dei cittadini, è una prerogativa fondamentale di uno Stato sovrano.

In origine il processo di integrazione europea non metteva in discussione questi assunti. I Trattati europei, avendo come scopo principale la creazione di un mercato comune, miravano a favorire la circolazione delle merci e dei servizi tra gli Stati membri. Per quanto riguardava le persone, la libera circolazione era assicurata unicamente ai lavoratori e limitata agli spostamenti funzionali alla realizzazione del mercato unico.

La progressiva estensione della libertà di circolazione, dai soli lavoratori a tutti i cittadini europei, inizialmente non ha comportato la soppressione dei controlli alle frontiere tra gli Stati membri (cd. frontiere interne). Per lungo tempo, pur essendo affermato il diritto di circolare liberamente su tutto il territorio europeo, è stato mantenuto l'obbligo di esibire i documenti all'attraversamento dei confini degli Stati membri. Ogni tentativo di sopprimere i controlli alle frontiere interne si è scontrato con l'opposizione di alcuni Stati membri, tra cui in particolare il Regno Unito, che temevano un afflusso incontrollato di cittadini di Paesi terzi

(non appartenenti all'UE) sul proprio territorio. Per aggirare questo veto, alcuni Paesi europei hanno stipulato dei trattati internazionali al di fuori del quadro comunitario. Il più importante di questi è l'Accordo di Schengen, siglato nel 1985 ed entrato in vigore nel 1990, che insieme ad altri atti costituisce il Sistema Schengen. Tale Accordo, che è stato integrato nel quadro giuridico e istituzionale dell'UE con il Trattato di Amsterdam (1997), stabilisce la libertà dei cittadini degli Stati aderenti di attraversare i confini interni senza sottostare ad alcun controllo. Allo stesso tempo, esso mira a rafforzare il coordinamento degli Stati aderenti nel contrasto all'immigrazione irregolare e nel controllo delle frontiere esterne.

Già allora era chiaro come la creazione di uno spazio senza barriere interne dovesse essere accompagnata da una politica comune in ambito di immigrazione, di asilo e di controllo sulle frontiere esterne. Dal momento, infatti, che l'ingresso in uno dei Paesi aderenti consente di circolare liberamente in tutta l'Area Schengen, è necessario che tutti i Paesi condividano un sistema di regole omogenee in materia, ad esempio, di condizioni e procedimenti per il rilascio dei visti e per il riconoscimento del diritto di asilo. Inoltre, dato che i controlli eseguiti sui propri confini dagli Stati di frontiera si ripercuotono sulla sicurezza di tutti i Paesi aderenti, è necessario, se non istituire una polizia di frontiera comune, quantomeno prevedere meccanismi di coordinamento e collaborazione tra le forze di polizia degli Stati aderenti.

Il legame esistente tra le due dimensioni – interna ed esterna – dello spazio di libera circolazione consente di capire perché le norme sulla politica di asilo e di immigrazione siano oggi contenute nel Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), relativo allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLGS). Analogamente, è possibile comprendere perché la recente crisi migratoria, che ha fatto emergere le carenze della politica europea in materia, abbia messo a rischio la sopravvivenza stessa del Sistema di Schengen e, con esso, dell'Europa quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

In definitiva, come chiarito dalle stesse disposizioni del TFUE, la creazione di uno spazio senza barriere interne in cui i cittadini possano circolare liberamente presuppone che sia sviluppata una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne (vedi art. 67 TFUE). I due aspetti, infatti, sono le due facce della stessa medaglia.

Partendo da queste premesse, nelle pagine seguenti si analizzeranno le potenzialità e le criticità della dimensione esterna dello SLGS, esaminando i tre ambiti in cui interviene l'azione dell'UE: la gestione delle frontiere, la politica comune in materia di asilo e l'immigrazione.

## La gestione delle frontiere

Come detto, la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia ha avuto inizio con la stipula dell'Accordo di Schengen del 1985, il quale prevedeva da un lato la soppressione dei controlli alle frontiere interne e, dall'altro, un coordinamento della gestione delle frontiere esterne attuata dagli Stati aderenti.

I principi sanciti dal Sistema Schengen sono oggi recepiti dall'art. 77 TFUE, il quale dà mandato all'UE di sviluppare una politica volta a:

- a) garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne;
- b) garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne;
- c) instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne.

Per quanto riguarda il primo aspetto, relativo alla soppressione dei controlli all'attraversamento delle frontiere interne, occorre innanzitutto precisare che ad oggi le regole del Sistema Schengen non si applicano a tutti gli Stati membri dell'UE. Esse, in particolare, non si applicano a Regno Unito e Irlanda, che hanno scelto di non sottoscriverle (esercitando il diritto di *opt-out*), e a Romania, Croazia e Bulgaria, per le quali esse non sono ancora entrate in vigore. D'altra parte, le regole del Sistema Schengen si applicano ad alcuni Paesi extra-UE che vi hanno aderito, quali Islanda, Norvegia, Svizzera e Lichtenstein.

È bene inoltre sottolineare che la soppressione dei controlli alle frontiere interne non è assoluta e inderogabile. È prevista infatti la possibilità per gli Stati aderenti di ripristinare i controlli alle proprie frontiere in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. Tale

ripristino dei controlli alle frontiere, tuttavia, deve essere limitato nel tempo (di regola per non più di 30 giorni) e può essere attivato solo come *extrema ratio*, quando cioè non sia possibile tutelare diversamente l'ordine pubblico o la sicurezza interna. Negli ultimi anni alcuni Paesi europei, come l'Austria e la Francia, hanno fatto ricorso a questa facoltà, esercitandola presso i confini con l'Italia, per tutelarsi contro le minacce rappresentate dall'immigrazione incontrollata e dalla minaccia terroristica.

Per quanto riguarda il secondo punto, il Codice frontiere Schengen (Regolamento UE 2016/399) subordina l'ingresso dei cittadini di Stati terzi nello spazio Schengen ad alcune condizioni, tra cui il possesso di un documento di viaggio valido e, per i Paesi terzi per cui ciò è richiesto, di un visto per soggiorni di breve durata. Il Codice, inoltre, disciplina i controlli alle frontiere esterne che le autorità degli Stati membri devono eseguire al fine di prevenire le minacce per l'ordine pubblico, la sicurezza e la salute pubblica, nonché per contribuire alla lotta contro l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani. Tali controlli consistono in particolare in verifiche ai valichi di frontiera, volte ad accertare che le persone, i loro mezzi di trasporto e gli oggetti in loro possesso possano essere autorizzati ad entrare o nel territorio degli Stati membri o a lasciarlo.

Il terzo aspetto, relativo al sistema integrato di gestione delle frontiere esterne europee, è quello che presenta le maggiori criticità. Come detto, la creazione di uno spazio senza barriere interne presuppone un coordinamento tra le autorità nazionali deputate ad effettuare i controlli alle frontiere esterne. Tale coordinamento è stato attuato negli ultimi anni mediante l'agenzia europea Frontex, cui spettava il compito di fornire sostegno agli Stati membri e di coordinare le operazioni da questi proposte. Tale agenzia, tuttavia, era priva di poteri di gestione e di capacità operativa autonoma; essa cioè si limitava a svolgere attività di coordinamento, mentre il controllo delle frontiere veniva effettuato dai singoli Stati membri, a proprie spese e con i propri mezzi.

Questo sistema ha mostrato i suoi limiti negli ultimi anni, quando gli Stati del sud Europa (in particolare Grecia e Italia) hanno dovuto far fronte a flussi migratori, provenienti dal Mar Mediterraneo o dai Balcani, che ne hanno messo in crisi le strutture di gestione delle frontiere. Emblematica, in questo senso, è stata l'operazione Mare Nostrum, condotta tra il 2013 e il 2014 dalla Marina militare e dall'Aeronautica militare

italiana per il salvataggio dei migranti che cercavano di attraversare il Canale di Sicilia a bordo di barconi. Tale operazione si è dimostrata ben presto economicamente insostenibile per l'Italia, evidenziando la necessità di un ruolo più operativo delle istituzioni europee. A partire dal 1° novembre 2014, quindi, all'operazione Mare Nostrum è subentrata l'operazione Triton, condotta da Frontex sulla base di contributi volontari da parte di 15 (su 28) Stati membri.

La crisi dei migranti, in definitiva, ha mostrato l'impossibilità per i singoli Stati membri di far fronte a sfide di portata europea, i cui effetti sono destinati a ripercuotersi su tutti i Paesi europei. È stato avviato quindi un processo di riforma della gestione integrata delle frontiere esterne, che ha portato all'istituzione dell'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera (Regolamento UE 2016/1624). La nuova Agenzia, cui sono attribuiti maggiori poteri rispetto a Frontex, pur non sostituendosi alle autorità nazionali, dovrebbe affiancarle, fornendo un supporto materiale e organizzativo nella gestione delle frontiere e nelle attività di rimpatrio dei migranti irregolari.

## La politica di asilo comune

La concessione del diritto di asilo ai rifugiati è un obbligo di diritto internazionale, cui gli Stati membri dell'UE sono tenuti in forza della Convenzione di Ginevra del 1951, e consiste nell'obbligo di concedere protezione a chi sia a rischio di persecuzione nello Stato di cittadinanza o di dimora abituale per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale. Ad esso è collegato il principio di non respingimento (*non-refoulement*), in base al quale gli Stati aderenti alla Convenzione si impegnano a non espellere o respingere un rifugiato verso Paesi in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate per uno dei motivi sopra indicati.

La creazione di uno spazio senza barriere interne, in cui i cittadini possano circolare liberamente, richiede l'adozione di una disciplina comune in materia di diritto di asilo. Occorre cioè garantire che una richiesta di asilo sia esaminata in base a criteri e procedure comuni, in maniera conforme ai principi della Convenzione di Ginevra, e con esiti uguali a prescindere dal Paese in cui la domanda è presentata.

A tal fine, a partire dal 1999, l'UE ha istituito il Sistema europeo comune di asilo (CEAS). In particolare, sono state adottate delle direttive volte a stabilire uno *status* uniforme in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea (Direttiva qualifiche e Direttiva sfollati), procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello *status* (Direttiva procedure), nonché norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione (Direttiva accoglienza).

Sulla base di tale normativa, allo straniero che rischi nel proprio Paese di provenienza di subire una violazione dei diritti fondamentali, il diritto dell'UE riconosce tre forme di protezione internazionale:

- a) lo *status* di rifugiato, che è riconosciuto a chi rischi di essere perseguitato per i motivi di razza, religione, ecc., indicati nella Convenzione di Ginevra;
- b) la protezione sussidiaria, che è riconosciuta ai soggetti che, pur non essendo esposti a persecuzioni, rischiano di subire un grave danno ai diritti fondamentali (ad esempio, per il rischio di tortura o di trattamenti inumani);
- c) la protezione temporanea, accordata agli sfollati, ovvero a coloro che hanno dovuto abbandonare il proprio Paese di provenienza per fuggire, ad esempio, da una guerra o da violazioni sistematiche dei diritti umani.

Oltre agli aventi diritto ad una forma di protezione internazionale, l'Unione europea tutela anche i richiedenti asilo e i richiedenti protezione sussidiaria, ovvero coloro che hanno presentato domanda e attendono che su di essa sia adottata una decisione definitiva. Essi, in particolare, hanno diritto di rimanere nello Stato membro durante l'esame della domanda, fintantoché sulla stessa non si sia pronunciata in via definitiva l'autorità competente.

È in relazione a questi soggetti che si pongono i principali problemi, ai quali l'Unione europea è oggi chiamata a dare risposte. Molti dei migranti arrivati in Europa negli ultimi anni, infatti, non fuggono da persecuzioni o da violazioni dei diritti umani, ma sono spinti da ragioni prevalentemente economiche (cd. "migranti economici"). Tali soggetti, nel momento in cui arrivano in Europa, presentano domanda di protezione internazionale e, per l'effetto, acquisiscono il diritto a rimanere nello Stato membro competente per il tempo necessario perché le auto-

rità si pronuncino in via definitiva sulla domanda stessa. Peraltro, a causa del gran numero di domande e della possibilità di presentare ricorso, un soggetto può conservare lo *status* di richiedente protezione internazionale anche per diversi anni.

Date queste circostanze, assume importanza centrale definire quale Stato membro sia competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale e, quindi, a farsi carico dell'accoglienza dei richiedenti protezione per il tempo necessario alla definizione della domanda medesima.

Tale aspetto è oggi disciplinato dal Regolamento Dublino III (Reg. UE 604/2013), che stabilisce i criteri per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame delle domande di protezione internazionale, e che riprende in gran parte la disciplina della Convenzione di Dublino del 1990.

Le regole dettate dal Sistema Dublino si pongono l'obiettivo di individuare con chiarezza lo Stato membro competente ad esaminare una domanda di protezione internazionale. Ciò al fine di evitare da un lato il fenomeno dei "rifugiati in orbita", ovvero che i rifugiati siano trasferiti da uno Stato all'altro, senza che nessuno si consideri competente; dall'altro, il cd. *asylum shopping*, ovvero che i rifugiati presentino domanda nei Paesi in cui questa ha maggiore probabilità di essere accolta.

Il Regolamento Dublino III fissa alcuni criteri per determinare lo Stato competente, quali la presenza di un familiare in uno Stato membro e il rilascio da parte di uno Stato membro di un visto di soggiorno. Ma il criterio di gran lunga prevalente, sul quale si concentrano forti critiche a livello politico, è quello che attribuisce la competenza al primo Stato in cui è avvenuto l'ingresso illegale del richiedente.

Questo criterio, che era stato elaborato in una fase storica in cui gli ingressi erano distribuiti omogeneamente tra gli Stati membri, si è rivelato del tutto inadeguato per gestire un afflusso straordinario di migranti come quello avvenuto negli ultimi anni. L'onere dell'accoglienza, infatti, ha gravato in maniera sproporzionata sui Paesi della frontiera meridionale – in particolare, Grecia e Italia – che peraltro nello stesso periodo attraversavano difficoltà dal punto di vista dei conti pubblici. Il risultato è stato il collasso dei sistemi di accoglienza di questi Stati, lo spostamento di migliaia di migranti verso i confini di altri Paesi, che hanno reagito ripristinando i controlli alla frontiera, o minacciando di alzare muri ai confini (si pensi ai casi di Ventimiglia e del Brennero).

Le risposte delle istituzioni europee a questi problemi sono state finora insufficienti. Il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri sancito dall'art. 80 TFUE è rimasto sulla carta, a causa del rifiuto di diversi Paesi del Nord Europa di condividere gli oneri, anche finanziari, con gli Stati del Sud.

L'unico timido tentativo di alleviare la pressione gravante su Italia e Grecia è stato l'adozione nel 2015 di un piano temporaneo di ricollocazione e reinsediamento, che avrebbe dovuto portare a ricollocare 160.000 richiedenti asilo entro il 2017 e a reinsediare oltre 22.000 persone. Tali misure si fondano sulla clausola contenuta all'art. 78, par. 3 TFUE, per la quale «qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati». L'attuazione del piano, tuttavia, è stata affidata alla contribuzione volontaria degli Stati membri, che spesso non hanno dato seguito a quanto previsto dalla decisione. In Ungheria è stato persino indetto un referendum popolare per bocciare le quote di ripartizione stabilite dall'UE (fallito, per mancato raggiungimento del quorum). Di conseguenza, ad oggi il piano è rimasto in larga parte inattuato.

D'altra parte, l'adozione di misure temporanee sulla base della clausola di cui all'art. 78, par. 3 TFUE, pensata per far fronte a situazioni emergenziali, non è idonea a risolvere il problema nel lungo periodo. I flussi migratori di questi anni, infatti, sono fenomeni epocali che richiederebbero una riforma strutturale delle regole che disciplinano il sistema d'asilo europeo. In particolare occorrerebbe modificare i criteri sanciti dal Regolamento Dublino III, in modo da renderli più conformi al principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri sancito dall'art. 80 TFUE. Una riforma di questo tipo, tuttavia, appare ancora lontana.

## L'immigrazione

L'art. 79 TFUE attribuisce all'Unione la competenza a sviluppare «una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la

gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani».

Come emerge dal testo del Trattato, la politica comune in materia di immigrazione persegue due obiettivi: la gestione efficace della migrazione regolare e il contrasto all'immigrazione irregolare.

Per quanto riguarda la migrazione regolare, l'UE fissa le condizioni di ingresso e soggiorno e disciplina il rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di breve e lunga durata. Spetta all'UE, inoltre, la definizione dei diritti dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri. Resta invece prerogativa degli Stati membri la determinazione del numero di cittadini di Paesi terzi che possono fare ingresso regolarmente sul proprio territorio al fine di cercarvi un lavoro (cd. clausola di sovranità).

A questo proposito, è bene sottolineare che la politica dell'UE non è volta, in assoluto, a impedire o disincentivare l'immigrazione di cittadini di Paesi terzi (extracomunitari). Al contrario, in alcuni casi essa tende a favorire l'ingresso di lavoratori stranieri – specialmente di quelli altamente qualificati – sul territorio europeo. In questo senso si pone, ad esempio, la Direttiva che istituisce il permesso di soggiorno “carta blu” per i lavoratori qualificati, a cui sono riconosciuti vantaggi procedurali e particolari diritti sul territorio dell'UE.

Diverso è il discorso per quel che riguarda gli immigrati irregolari. In questo settore, la problematica si interseca con quella sopra esaminata dei richiedenti asilo. Spesso, infatti, gli immigrati irregolari sono persone la cui domanda di protezione internazionale è stata respinta.

Agli immigrati irregolari si applica la “Direttiva rimpatri” (Dir. 2008/115/CE), la quale prevede che gli Stati membri adottino una decisione di rimpatrio nei confronti di qualunque cittadino di un Paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare (art. 6). Alla decisione di rimpatrio segue di regola un periodo, compreso tra sette e trenta giorni, entro cui lo straniero può lasciare volontariamente il territorio dello Stato (art. 7). Qualora lo straniero non ottemperi volontariamente alla decisione di rimpatrio (e sempre che nel frattempo non sia fuggito), gli Stati membri possono procedere all'allontanamento coatto, eventualmente

ricorrendo a misure coercitive, che siano «proporzionate e non eccedano un uso ragionevole della forza» (art. 8).

La Direttiva rimpatri prevede inoltre la possibilità per gli Stati membri di “trattenere” gli immigrati irregolari per il tempo necessario ad eseguire il rimpatrio o l’allontanamento, qualora non possano «essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive». Il trattamento avviene di regola in centri di permanenza temporanea (CPT), che in Italia prendono il nome di Centri di identificazione ed espulsione (CIE). Qualora non sia fattibile trattenere gli immigrati in questi centri, è possibile sistemarli all’interno di istituti penitenziari, a condizione che siano tenuti separati dai carcerati.

Il trattenimento degli immigrati nei centri di permanenza temporanea è al centro di forti critiche da parte di movimenti politici e organizzazioni umanitarie. In primo luogo, infatti, l’impossibilità per ragioni economiche o giuridiche di eseguire gli allontanamenti fa sì che i migranti spesso rimangano nei centri per molto tempo. In secondo luogo, gli immigrati, pur essendo formalmente “ospiti” dei centri, di fatto ricevono un trattamento assimilabile a quello dei carcerati, pur non avendo commesso, a differenza di questi ultimi, alcun reato. Infine, il numero sproporzionato di “ospiti” rispetto alle strutture disponibili comporta che i migranti siano trattenuti spesso in condizioni inumane e degradanti.

In definitiva, la politica comune in materia di immigrazione, così come in materia di gestione delle frontiere esterne e di asilo, mostra l’impossibilità per i singoli Stati membri di far fronte a problemi che eccedono le rispettive capacità. Essa sollecita quindi risposte da parte delle istituzioni europee, che tuttavia, più per ragioni politiche che giuridiche, tardano ad arrivare.

## Bibliografia

- Daniele L., *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Milano, Giuffrè, 2016.
- Munari F., «The Perfect Storm on EU Asylum Law: The Need to Rethink the Dublin Regime», in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3/2016, pp. 517 e ss.

Savino M., «La crisi dei confini», in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2016, pp. 739 e ss.

## Sitografia

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

[www.senato.it](http://www.senato.it)



# Trasporti

*Valerio Lubello\**

## La rilevanza strategica del settore

Il settore trasporti è un settore determinante per un pieno sviluppo dell'Unione europea e per il rilancio di quell'unicità anche territoriale che rende coese le pur molteplici diversità dell'UE.

I trasporti rappresentano il principale strumento con cui prendono compiuta forma ben tre delle quattro libertà fondamentali dell'Unione europea previste sin dai Trattati istitutivi del 1957. Circolazione dei capitali esclusa, i trasporti incidono infatti in maniera considerevole sulla libera circolazione dei cittadini, dei servizi e delle merci.

Inteso nella sua sterminata complessità, il settore dei trasporti può essere letto da diverse e complementari prospettive che esaltano la rilevanza strategica nel perseguimento di molteplici obiettivi dell'Unione europea.

In primo luogo, si tratta di un settore ancillare e prodromico ad una piena integrazione dei mercati e ad una unione di territori altrimenti geograficamente e culturalmente distanti. Lo scambio delle merci e dei servizi tra i Paesi dell'Unione trae infatti enormi vantaggi da una rete trasportistica efficiente e ben connessa, circostanza peraltro ben chiara già ai Padri fondatori della Comunità europea che le dedicarono un intero Titolo del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea del 1957.

Parimenti, tale settore è altresì funzionale allo sviluppo e al consolida-

---

\* Valerio Lubello è assegnista di ricerca di Diritto pubblico comparato, Università Commerciale L. Bocconi, Milano.

mento dei rapporti economici dell'intera Unione nei confronti dei Paesi terzi. Risulta oltremodo evidente come le infinite alternative di spostamento, unite ovviamente alle connessioni digitali, permettano oggi una visione sempre più globalizzata del mondo, ben sintetizzata già nella seconda metà del Novecento con la fortunata espressione di "Villaggio globale"<sup>1</sup>.

Per l'Unione europea, però, il settore dei trasporti ha almeno una dimensione ulteriore rispetto a quella ancillare al pieno sviluppo dei mercati. A partire da una nota sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 1985<sup>2</sup>, infatti, il settore dei trasporti viene considerato esso stesso come un mercato, o meglio un insieme di mercati, di assoluta rilevanza all'interno dell'Unione europea e soggetto ad un graduale e ancora in corso processo di liberalizzazione.

Per le ragioni su esposte, la valenza strategico-economica del settore, inteso nella sua duplice accezione di strumento funzionale ad altri mercati e di mercato in sé, merita assoluta priorità nell'agenda dell'Unione, specie in fasi come quella attuale in cui i pur vivi processi di federalizzazione sembrano rallentare di fronte a forze centrifughe di varia natura (si veda il contributo *La riforma delle istituzioni*).

Gli effetti di un più consistente sviluppo del settore dei trasporti non si esauriscono però nelle sole questioni economiche e nella possibilità di una maggiore "vicinanza territoriale" tra i vari Stati dell'Unione. La peculiarità del settore è infatti tale da avere sensibili e crescenti effetti anche nei diversi settori della sostenibilità ambientale e della produzione di energia da fonti convenzionali e, sempre più, da fonti rinnovabili.

Detto altrimenti, con il settore dei trasporti l'Unione europea può giocare una fetta importante della complessa partita della sostenibilità ambientale e, a riguardo, vi sono certamente tutti i presupposti perché l'Unione possa sviluppare un ruolo di *leadership* globale nella lotta al cambiamento climatico (si veda il contributo *Ambiente*).

In tale ottica, è sufficiente ricordare come il 94% dei trasporti dipenda ad oggi sostanzialmente da prodotti petroliferi che sono importati per il 90% da Paesi terzi. Da tale circostanza deriva un dato ancora più emblematico: circa il 20% delle emissioni totali di gas serra all'interno dell'Unione europea deriva dal biossido di carbonio dovuto alle emissioni dei trasporti<sup>3</sup>.

Ben si capisce allora perché all'inizio del nuovo secolo le istituzioni europee abbiano iniziato a considerare sempre più ad unisono le tema-

tiche dell'ambiente, quelle dei trasporti e quelle energetiche, ponendo i presupposti per una mobilità sostenibile che però è ancora oggi tutta da disegnare<sup>4</sup>.

Gli impegni di recente assunti dall'Unione europea nell'ambito della lotta al cambiamento climatico, su tutti l'accordo di Parigi del 2015, impongono ora una vera e propria riconversione del sistema trasportistico nell'ottica di una maggiore sostenibilità.

L'obiettivo, come ricordato recentemente dalla stessa Commissione europea, è chiaro: «entro la metà del secolo le emissioni di gas a effetto serra provenienti dai trasporti dovranno essere inferiori di almeno il 60% rispetto al 1990 ed essere instradate saldamente su un percorso di avvicinamento allo zero. Occorre ridurre drasticamente e senza indugi nei trasporti le emissioni degli inquinanti atmosferici dannosi per la salute umana»<sup>5</sup>.

Da quanto su esposto emerge allora anche un'altra ormai imprescindibile connessione che saldamente lega i trasporti, l'ambiente e le questioni energetiche. La riduzione delle emissioni inquinanti dovrà, infatti, necessariamente passare per una consistente decarbonizzazione dell'intero settore dei trasporti specie nelle aree urbane dell'Unione europea.

A riguardo, vale però tenere a mente che l'obiettivo affidato a ciascuno Stato membro con il pacchetto c.d. 2020 di utilizzare combustibili provenienti per la percentuale del 10% da fonti rinnovabili entro il 2020 sembra lontano dal suo raggiungimento<sup>6</sup>. La situazione pare altresì critica in considerazione del fatto che il settore dei trasporti è l'unico settore in cui le emissioni di gas a effetto serra sono aumentate dal 1990 ad oggi.

Pare allora non più procrastinabile uno sforzo coeso e orientato a forme sempre più sostenibili di mobilità che possano sfruttare al meglio il fortunato connubio tecnico e tecnologico della nostra epoca.

## I trasporti nei Trattati

Come si accennava nel paragrafo precedente, il settore dei trasporti è ricompreso tra gli ambiti di intervento delle istituzioni comunitarie sin dai Trattati istitutivi del 1957<sup>7</sup>.

L'odierna versione del TFUE presenta però una disciplina più articolata rispetto a quanto previsto dai Trattati istitutivi capace di accogliere le diverse declinazioni sopra ricordate.

Le norme (articoli da 90 a 100) sono infatti oggi orientate a sottolineare gli aspetti economici del settore dei trasporti nella duplice dimensione di volano dei molteplici settori che si avvantaggiano di un sistema trasportistico efficiente e di mercato dalle considerevoli possibilità di sviluppo.

Le disposizioni del Trattato, dunque, tendono a ridurre gli ostacoli che possono frapporsi alla realizzazione del mercato interno come, ad esempio, l'applicazione di prezzi e condizioni di trasporto diverse per le stesse tipologie di merci e di tratte.

Nell'ottica, invece, di una concorrenza nel mercato, il Trattato vieta agli Stati membri di imporre sui trasporti realizzati all'interno dell'Unione prezzi o condizioni che possano consistere in elementi di sostegno o di protezione di una o più imprese particolari. Si vuole, in sintesi, che la concorrenza nel mercato avvenga senza favoritismi e campanilismi di sorta e possa pertanto agevolarsi della pluralità di operatori presenti nell'intera UE.

Non trascurabili sono poi le disposizioni, presenti sin dal Trattato di Maastricht del 1992, relative alle reti c.d. Transeuropee (Titolo XVI, TFUE).

Segnatamente, al fine di promuovere una piena coesione economica, sociale e territoriale nonché nell'ottica di instaurare un mercato e uno spazio senza frontiere, l'Unione è chiamata – ai sensi dell'articolo 170 TFUE – a costituire e a sviluppare delle reti transeuropee nei settori delle infrastrutture, dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. L'azione dell'UE mira in particolare a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti di ciascuno Stato membro agevolandone peraltro l'accesso (cfr. art. 170, c. 2).

Per quanto attiene al riparto di competenze in materia di trasporti, vale sottolineare che l'Unione ha una competenza concorrente con gli Stati membri (cfr. art. 4, par. 2, lett. g.), sicché quest'ultimi possono legiferare soltanto nella misura in cui non sia intervenuta l'Unione europea (art. 2 TFUE).

Vale ricordare che la libera circolazione dei servizi, quando gli stessi afferiscono alla materia dei trasporti, è demandata alle richiamate disposizioni ricomprese nel titolo relativo ai trasporti (art. 58, TFUE). Circostanza, quest'ultima, che può porre particolari problemi quando il servizio di trasporto non è più offerto secondo forme convenzionali basate sul rap-

porto vettore-utente, ma intermediato da piattaforme nuove che ancora faticano ad essere adeguatamente inquadrare dal punto di vista giuridico. È il caso ad esempio del servizio Uber, ad oggi in bilico tra l'essere classificato un servizio della società dell'informazione, e dunque tendenzialmente liberalizzato, ovvero un servizio di trasporto che deve necessariamente soggiacere a determinati adempimenti di diritto pubblico<sup>8</sup>.

Infine, nell'ottica di una futura modifica dei Trattati, pare auspicabile ancorare il settore dei trasporti a quello della sostenibilità ambientale. Come visto, infatti, i due settori, insieme a quello energetico, sono ormai intrinsecamente connessi da un approccio olistico non più trascurabile che è bene trovi compiuto riconoscimento anche tra le fonti di diritto primario dell'Unione europea.

## Gli interventi dell'UE nei singoli sub-settori

Stante la complessità e la pluralità sottesa al settore dei trasporti, i momenti di intervento dell'Unione europea hanno assunto forme diverse a seconda del settore disciplinato. Il *trend* complessivo è certamente quello di una graduale e progressiva liberalizzazione dei singoli sub settori, ma gli effetti di tale processo hanno inevitabilmente risentito delle peculiarità di ciascun settore<sup>9</sup>.

Così se il mercato del trasporto aereo ha certamente beneficiato delle dinamiche liberalizzatrici introdotte sia sul piano del diritto positivo che della giurisprudenza della Corte di Giustizia, altri mercati, come ad esempio quello ferroviario, soltanto in anni recenti e in casi limitati hanno conosciuto dei veri e propri processi di liberalizzazione, stante le storiche limitazioni del settore dovute all'utilizzo di reti in parte già sature spesso peraltro gestite, più o meno direttamente, dal pubblico monopolio.

Ad ogni buon conto, le iniziative intraprese dall'Unione europea si sono invero spiegate nei confronti di ogni settore legato ai trasporti, sempre nell'ambizione dell'apertura e dell'interconnessione tra i diversi servizi. In tal senso si possono allora ricordare: il c.d. "cielo unico europeo" per la gestione efficiente dei traffici aerei, le iniziative volte a migliorare le capacità e la qualità degli aeroporti, la creazione di una "cintura blu" marittima volta a facilitare l'accesso ai principali porti dell'Unione, il quadro di riferimento per la navigazione interna alla stessa UE, le nor-

mative tese ad armonizzare le legislazioni in tema di trasporto su strada, e quelle orientate a sviluppare il trasporto multimodale delle merci nonché le linee guida per l'approvazione da parte delle città europee dei c.d. piani di mobilità urbana<sup>10</sup>.

Momento di assoluto rilievo è poi la creazione delle c.d. reti Trans-europee tra le quali rientra la rete ferroviaria ad alta velocità che dovrà essere completata entro il 2050 e, entro il 2030, la sua estensione dovrà essere triplicata nella sfidante prospettiva di spostare sulle ferrovie la maggior parte del trasporto entro il 2050<sup>11</sup>. Quello della rete transeuropea (TENT-T) è dunque uno dei progetti più ambiziosi dell'Unione europea con cui la stessa si è impegnata a creare una rete di trasporti (composta da ben 10 "corridoi") altamente modernizzata e multimodale che sappia per ciò stesso contribuire al buon funzionamento del mercato interno e al rafforzamento della coesione economica e sociale.

## Verso la mobilità sostenibile

Nel voler sintetizzare quali sono le prossime sfide in tema di mobilità e di trasporti all'interno dell'UE un dato pare più sintomatico di altri. Nel c.d. Libro bianco sui trasporti adottato dalla Commissione nel 2011, vero e proprio libro mastro dei molteplici piani di intervento in materia di mobilità sostenibile, non c'è alcuna menzione della c.d. mobilità condivisa o alternativa. Viceversa nel documento *Strategia europea per una mobilità a basse emissioni*, adottato nel 2016<sup>12</sup>, le nuove forme di trasporto condiviso assumono un ruolo di assoluta centralità, tale da far intendere un vero e proprio cambio di paradigma della mobilità nei contesti urbani e extraurbani.

Soltanto nell'ultimo lustro sono infatti emerse – grazie ancora una volta al connubio fortunato di diverse tecnologie, quali l'avvento degli smartphone, di reti di traffico dati sempre più potenti, nonché la diffusione delle prime reti elettriche per la ricarica di veicoli – forme alternative di mobilità come il *carpooling*, il *car sharing*, il *bike sharing* sino ad arrivare ai mezzi a guida autonoma ormai pronti per una commercializzazione su vasta scala. Si tratta di servizi complementari alle comuni forme di trasporto pubblico e trasporto privato che, in chiave prospettica, sembrano avere i connotati per cambiare alcuni tratti della mobilità così come è stata intesa nel corso dell'intero Novecento.

La Commissione è ben consapevole di questi processi e dell'impatto distruttivo-creativo che le nuove tecnologie stanno avendo sull'efficientamento del trasporto delle persone e delle cose. Tale cambiamento, afferma la Commissione, si sostanzia nella c.d. economia collaborativa che, associata ai sistemi di trasporto pubblico, può fortemente contribuire ad una massiccia riduzione delle emissioni.

Per sviluppare un sistema della mobilità così concepito è però necessario agire su più fronti contemporaneamente. Le tecnologie e gli ambiti coinvolti sono infatti molteplici e meritano forse una sintesi maggiore proprio nella direzione di una mobilità maggiormente sostenibile. Così, ad esempio, sarà necessario intervenire sul fronte della generazione di energia elettrica da fonti rinnovabili al fine di sviluppare forme decentrate di produzione di energia elettrica che possano alimentare i nuovi mezzi a trazione elettrica. Similmente, gli interventi in materia dovranno riguardare anche la diffusione dei sistemi di stoccaggio dell'energia elettrica in modo da creare efficienti reti di ricarica; ancora, dovranno riguardare la progressiva e completa digitalizzazione del settore dei trasporti. Soltanto infatti attraverso uno scambio di dati tra loro interoperabili si può ridurre il rischio che le nuove forme di mobilità si sviluppino secondo *standard* chiusi, con gli ovvi effetti nefasti in termini di multimodalità.

Spetterà alle istituzioni dell'Unione europea dirimere poi alcune questioni giuridiche legate alla non sempre facile transizione verso nuove forme di mobilità. In tale ottica è sufficiente richiamare la complessa qualificazione giuridica di servizi come Uber ad oggi al vaglio della Corte di Giustizia dell'Unione europea<sup>13</sup>.

In questo scenario non va poi dimenticato il ruolo fondamentale che le città possono assumere anche grazie agli indirizzi indicati a livello europeo. Le città sono ad oggi responsabili del 23% delle emissioni di gas a effetto serra dell'intera UE sicché una transizione verso una mobilità che sia davvero sostenibile dovrà necessariamente contare sull'essenziale apporto del livello cittadino e, non da ultimo, sull'apporto dei cittadini dell'Unione europea.

## Note

<sup>1</sup> McLuhan M., *Understanding media: the extensions of man*, New York, Mc Graw-Hill, 1964.

<sup>2</sup> CGUE Causa 13/85 del 22 maggio 1985.

<sup>3</sup> Si veda sul punto il c.d. Pacchetto “Unione dell’energia”, *Una strategia quadro per un’Unione dell’energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici*, COM (2015) 80 final.

<sup>4</sup> V. il Libro bianco, *La politica europea dei trasporti sino al 2010: il momento delle scelte*, Commissione europea, 12 settembre 2001.

<sup>5</sup> *Strategia europea per una mobilità a basse emissioni*, COM (2016) 501 final.

<sup>6</sup> Si veda nota precedente.

<sup>7</sup> Zunarelli S., Romagnoli A., Claroni A., *Diritto pubblico dei trasporti*, Bologna, Bonomo, 2015.

<sup>8</sup> Mostacci E., Somma A., *Il caso Uber: la Sharing Economy nel confronto tra Common Law e Civil Law*, Milano, Egea, 2016.

<sup>9</sup> Ferrari G.F., *Diritto pubblico dell’economia*, Milano, Egea, 2013.

<sup>10</sup> Casanova M., Brignardello M., *Diritto dei trasporti*, Milano, Giuffrè, 2011.

<sup>11</sup> Cfr. Il Libro bianco della Commissione europea in materia di trasporti del 28 marzo 2011, *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, COM (2011) 144 def.

<sup>12</sup> COM (2016) 501 final.

<sup>13</sup> Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Juzgado Mercantil no 3 de Barcelona (Spagna) il 7 agosto 2015 – Asociación Profesional Élite Taxi/Uber Systems Spain, S.L. (Causa C-434/15) (2015/C 363/27).

## Bibliografia

Casanova M., Brignardello M., *Diritto dei trasporti*, Milano, Giuffrè, 2011.

Ferrari G.F., *Diritto pubblico dell’economia*, Milano, Egea, 2013.

McLuhan M., *Understanding media: the extentions of man*, New York, Mc Graw-Hill, 1964.

Mostacci E., Somma A., *Il caso Uber: la Sharing Economy nel confronto tra Common Law e Civil Law*, Milano, Egea, 2016.

Zunarelli S., Romagnoli A., Claroni A., *Diritto pubblico dei trasporti*, Bologna, Bonomo, 2015.

## Sitografia

[eur-lex.europa.eu/summary/chapter/transport.html](http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/transport.html)

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

# Ambiente

*Valerio Lubello*

## Ambiente e globalizzazione

Benvenuti nell'antropocene<sup>1</sup>! Per la prima volta nella sua storia, l'uomo ha i mezzi per poter decidere se migliorare o peggiorare le condizioni della Terra. Concetto, quest'ultimo, sintetizzato nell'efficace nome "antropocene" dato all'attuale era geologica, vale a dire un'era geologica condizionata soprattutto dai comportamenti umani.

Sorgono così in capo agli uomini degli obblighi intergenerazionali di conservazione dell'ecosistema terrestre che impongono regole nuove e talvolta nuovi stili di vita.

L'Unione europea è pienamente consapevole delle trasformazioni in atto e, negli anni, ha sempre più assunto il ruolo di leadership nella lotta ai cambiamenti climatici e nella creazione di una società davvero sostenibile. Almeno dagli anni Sessanta le istituzioni europee sono infatti diventate interlocutrici importanti nel dibattito globale per la tutela dell'ambiente, il che ha comportato una certa autorevolezza e indipendenza dell'UE nei tavoli di contrattazione globale in materia climatica e, sul fronte interno alla stessa UE, un elevato grado di armonizzazione e avvicinamento delle legislazioni ambientali dei singoli Stati membri.

Purtuttavia, è soltanto dagli inizi degli anni Novanta che la lotta al cambiamento climatico assume una certa consistenza anche giuridica sulla scala globale e sul piano dei rapporti internazionali. In questi anni viene infatti convocata la Conferenza di Rio del 1992<sup>2</sup> e sottoscritta la Convenzione quadro delle Nazioni unite<sup>3</sup> la cui esecuzione, qualche

anno più tardi, condurrà la comunità internazionale alla sottoscrizione del Protocollo di Kyoto.

Il Protocollo di Kyoto, anch'esso rientrante nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite, è stato sottoscritto l'11 dicembre 1997 ed è entrato in vigore il 16 febbraio del 2005 a seguito della ratifica da parte della Russia<sup>4</sup>, mentre la ratifica da parte della Comunità europea è avvenuta il 25 aprile 2002<sup>5</sup>. Come noto, obiettivo primario del Protocollo era quello di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra nel quinquennio 2008-2012 del 5,2 % rispetto alle soglie del 1990.

Il Protocollo non si è però limitato a individuare una serie di obiettivi per le Parti contraenti ma ha altresì individuato una serie di strumenti volti alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra (miglioramento dell'efficienza energetica, utilizzo di energia proveniente da fonti rinnovabili, promozione di agricolture sostenibili, ecc.) che hanno segnato un passaggio importante nella lotta al cambiamento climatico globale.

I processi di contrattazione internazionale in materia ambientale si sono poi man mano susseguiti nel corso degli anni ancorché, soltanto con il recente Accordo di Parigi del dicembre 2015, si è giunti ad un'effettiva accelerazione dei processi intrapresi all'inizio degli anni Novanta.

I vertici intermedi, tra cui vale richiamare il vertice dello sviluppo sostenibile di Johannesburg del 2002, c.d. Rio + 10, pur non avendo introdotto novità sostanziali con riferimento agli obiettivi precedentemente fissati dalla Conferenza di Rio, hanno avuto il merito di mantenere viva la lotta al cambiamento climatico<sup>6</sup>.

Sullo stesso piano "enfatico" possiamo inoltre collocare i successivi momenti di raccordo sul piano degli impegni internazionali, vale a dire, la Conferenza di Monterrey (2002), l'Accordo di Copenaghen (2009) e da ultimo la Conferenza delle Parti di Doha (2012), Rio + 20<sup>7</sup>.

Più recentemente, come anticipato, la necessità di rispondere velocemente ai cambiamenti climatici in atto ha portato alla sottoscrizione del c.d. Accordo di Parigi COP21 che ha aperto una nuova fase della lotta al surriscaldamento globale. Gli obiettivi dell'Accordo consistono nel contenere nel più breve tempo possibile l'innalzamento della temperatura terrestre rispetto ai livelli preindustriali ben al di sotto di 2° gradi centigradi.

L'Accordo è stato ratificato dall'Unione il 4 ottobre 2016 ed è entrato in vigore il 4 novembre dello stesso anno anche grazie alla ratifica della stessa UE. L'entrata in vigore dell'Accordo era infatti subordinata alla

ratifica da parte di almeno 55 Paesi, rappresentanti almeno il 55% delle emissioni di gas ad effetto serra, obiettivo raggiunto proprio con la ratifica dell'Accordo da parte del Parlamento europeo.

L'Accordo è stato accolto da opinioni contrastanti soprattutto perché non pone in capo alle parti contraenti degli obblighi di risultato, come invece aveva fatto il protocollo di Kyoto, ma subordina il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi alla discrezionalità di ciascuna Parte contraente cercando in tal modo di stimolare delle politiche *bottom up*. Questa circostanza, invero, lascia praticamente aperto ogni scenario sia in termini di virtuosismo di ciascuna delle Parti contraenti, sia in termini di effetti al ribasso nei confronti della lotta globale al cambiamento climatico.

Ciò che è certo, tuttavia, è che se si interpreta alla lettera l'obiettivo di mantenimento della temperatura terrestre al di sotto dei 2° centigradi rispetto ai livelli pre-industriali, le politiche ambientali sino ad oggi conosciute andranno radicalmente ripensate e migliorate: è in gioco la salvaguardia del pianeta Terra. L'Unione europea può essere un assoluto protagonista delle scelte da intraprendere.

## L'ambiente e i Trattati

Un compiuto ingresso della materia ambientale all'interno dei Trattati istitutivi si è avuto soltanto con l'Atto unico europeo del 1986 che ha introdotto un apposito Titolo specificamente destinato all'ambiente (si tratta degli attuali artt. 191-193 TFUE, già 130R, S e T nonché 174, 175, 176 TCE). Con gli articoli richiamati è stata dunque declinata la politica ambientale dell'Unione europea e ne sono stati parimenti fissati gli obiettivi. Ai sensi dell'articolo 191 TFUE, infatti, la politica dell'Unione europea è volta a perseguire obiettivi quali: la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente; l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

L'articolo 192 ha poi premura di specificare che per il raggiungimento degli obiettivi sopra richiamati le istituzioni possono assumere le decisioni seguendo la procedura legislativa ordinaria (cfr. art. 294 TFUE) mentre in alcuni particolari casi – pedissequamente elencati dall'articolo 192, par. 2 – è necessario procedere con l'unanimità del Consiglio.

Per quanto concerne il riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri, l'articolo 193 prevede che gli Stati membri possono adottare delle tutele più stringenti in materia di ambiente rispetto a quelle fissate dalla stessa UE. Detto altrimenti, ai singoli Stati è consentito derogare a quanto fissato a livello UE soltanto in *mejus*, garantendo dunque un maggiore livello di salvaguardia rispetto a quello determinato al livello dell'Unione europea.

Inoltre, le stesse norme di diritto primario dell'Unione sono espressione della trasversalità che le politiche ambientali ricoprono in ciascun ambito di intervento delle istituzioni europee. A riguardo, è sufficiente ricordare quanto affermato dall'articolo 11 TFUE in base al quale «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie ... in particolare nella prospettiva dello sviluppo sostenibile». Come a dire che la tutela dell'ambiente e la prospettiva dello sviluppo sostenibile devono muovere ogni azione dell'UE, delle sue istituzioni e degli Stati membri.

Parimenti, vale richiamare l'articolo 194 TFUE di cui abbiamo modo di accennare più diffusamente nel contributo relativo alle questioni energetiche. A mente dell'articolo richiamato, infatti, le politiche energetiche dell'UE vengono ontologicamente ancorate alla tutela dell'ambiente in un connubio non più trascurabile che prende la forma del c.d. "approccio integrato" energia-ambiente.

Nella medesima prospettiva, è altresì dirimente il ruolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che, come noto, grazie al Trattato di Lisbona, ha assunto un valore pari a quello dei Trattati nella gerarchia delle fonti legislative dell'Unione europea. Ai sensi dell'articolo 37 della Carta, infatti, «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

Inoltre, l'articolo 35 della Carta, con riferimento alla salute e dunque indirettamente anche all'ambiente, afferma che «Ogni individuo ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana».

Le disposizioni richiamate mostrano dunque una trasversalità dell'ambiente tale da permeare l'operato dell'Unione in tutti i suoi ambiti, indirizzando l'Europa necessariamente verso un futuro più sostenibile.

## I principi dell'Unione in materia di ambiente

L'operato dell'Unione europea in materia ambientale si caratterizza per il rispetto di alcuni principi declinati sia dal diritto positivo che dall'attenta interpretazione della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Si tratta, in particolare, del principio dell'azione preventiva, del principio di correzione (in via prioritaria alla fonte) dei danni ambientali, del principio "chi inquina paga" e del principio di precauzione (cfr. art. 191, par. 2 TFUE).

Più nel dettaglio, secondo il principio dell'azione preventiva è necessario adottare *ex ante* tutte le misure che possano ridurre la probabilità di eventi nocivi per l'ambiente. Espressione concreta di detto principio sono tutti quei processi che servono dunque a valutare preventivamente i rischi ambientali come, ad esempio, la valutazione di impatto ambientale (VIA) e la valutazione ambientale strategica (VAS), presenti in ciascuno degli Stati membri e di chiara matrice eurounitaria (cfr. rispettivamente la Dir. 85/337/CEE del 27 giugno 1985 e la Dir. 2001/42/CE del 27 giugno 2001).

In ossequio al principio di correzione (in via prioritaria alla fonte) dei danni ambientali, invece, qualora si concretizzi un danno ambientale, è necessario porre in essere tutte le azioni necessarie per rimuovere la causa originaria dell'inquinamento e non soltanto i suoi effetti.

Importante è poi il principio del c.d. "chi inquina paga", in base al quale coloro che provocano un danno ambientale sono tenuti a rimuoverlo a loro spese e a risarcire la comunità di riferimento. Si tratta di un principio cardine, finalizzato alla rimozione dei danni ambientali causati da un determinato soggetto.

Occorre precisare che nell'applicazione di questo principio non sempre è agevole individuare un determinato soggetto come l'effettivo responsabile dell'inquinamento e ciò spesso rende necessario l'intervento della giurisprudenza (cfr. *ex plurimis* C-534/13, del 4 marzo 2015). Si pensi, ad esempio, al caso di scuola in cui un determinato sito viene

inquinato da diversi proprietari del corso del tempo: chi è il responsabile dell'inquinamento? A chi spetta dunque risarcire il danno? La risposta a questi quesiti viene spesso demandata al giudice il quale dovrà verificare l'esistenza del c.d. nesso di casualità.

Da ultimo, ma di certo non meno rilevante, va richiamato il principio di precauzione il quale richiede di porre in essere tutte le misure appropriate per impedire che una qualsivoglia minaccia ambientale si concretizzi. Tale principio va un po' oltre rispetto al già richiamato principio dell'azione preventiva perché talvolta, nel rispetto del principio di precauzione, le azioni di contenimento possono anche prescindere da accertamenti scientifici in senso proprio. Detto altrimenti, in virtù dell'operare del principio di precauzione le azioni preventive sono dovute anche di fronte ad un danno soltanto ipotetico. Una tale ricostruzione è stata avallata dalla Corte di Giustizia la quale ha ritenuto applicabile il principio in questione anche «qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito a causa della natura insufficiente, non concludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti, ma persista la *probabilità* di un danno *reale* per la salute nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse» (cfr. *ex plurimis* Corte Giustizia, sez. VI, 10 aprile 2014, n. 269).

## Gli interventi dell'UE e le linee di prospettiva

La già richiamata trasversalità della materia ambiente ha reso possibili interventi da parte delle istituzioni europee in numerose materie che spaziano dall'energia, ai trasporti, utilizzo delle risorse idriche, rifiuti, utilizzo di sostanze chimiche nelle varie fasi delle filiere produttive, inquinamento acustico, alimentazione, sfruttamento delle risorse animali e vegetali e sviluppo tecnologico.

Tra gli interventi che negli anni hanno caratterizzato di più le politiche ambientali dell'Unione europea vale certamente richiamare il c.d. EU-Emission Trading System, adottato per rispondere agli obblighi connessi alla ratifica da parte dell'UE del Protocollo di Kyoto (si vedano le Direttive 2003/87/CE e 2004/101/CE). Si tratta di un'efficace piattaforma di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra, in base alla quale ciascuno Stato membro assegna alle sue imprese un tetto alle emis-

sioni. Le imprese che superano la soglia possono rivolgersi al mercato per acquistare quote ulteriori di emissione da quelle imprese che invece hanno quote in eccesso perché rimaste sotto la soglia di inquinamento.

Il meccanismo così delineato rappresenta una delle architravi giuridiche su cui viene costruita l'intera lotta al cambiamento climatico dell'Unione europea ed è giunto ormai alla sua terza fase che copre il periodo 2013-2020.

Similmente vale ricordare anche l'adozione da parte dell'Unione europea del cd. *burden sharing Agreement*<sup>8</sup> con il quale ciascun Paese dell'Unione si è impegnato a ridurre le emissioni dell'8% rispetto ai livelli di emissioni del 1990.

Egual menzione va poi fatta per il c.d. Pacchetto Energia-Clima adottato dall'Unione nel 2009 e con il quale l'Unione stessa si è impegnata a raggiungere gli ambiziosi obiettivi della riduzione del 20% entro il 2020 delle emissioni di gas serra rispetto ai valori del 1990, raggiungere il 20% entro il 2020 di quota di consumo di energia proveniente da fonti rinnovabili nonché diminuire del 20%, sempre entro il 2020, il consumo di energia. Si tratta della nota strategia 20-20-20 che ha nei fatti permesso all'Unione europea di mantenere la sua leadership tecnologica e giuridica nella c.d. *green economy*.

Le linee direttrici del futuro in materia di tutela dell'ambiente dell'Unione europea sono state da ultimo delineate nel Programma di azione "Europa 2020 – Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta" adottato il 20 novembre 2013 con decisione del Parlamento e del Consiglio n. 1386/2013/UE<sup>9</sup>. Gli obiettivi declinati dal documento richiamato sono oltremodo ambiziosi, in sintesi: proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione; trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva; proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni e rischi di ordine ambientale per la salute e il benessere; migliorare le basi cognitive e scientifiche della politica ambientale dell'Unione; migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione.

Il documento fissa obiettivi ad ampio raggio che richiedono consistenti sforzi di sintesi non soltanto da parte dell'Unione e delle sue istituzioni ma anche e soprattutto da parte degli Stati membri, delle entità sub statali e delle città, quest'ultime capaci di divenire in prospettiva il vero motore di un'economia sostenibile e circolare.

Come si accennava in apertura, però, ogni azione che si intraprenderà in futuro non potrà non tenere conto di quanto la comunità internazionale e la stessa UE si siano impegnate a realizzare grazie all'Accordo di Parigi. La tabella di marcia per il raggiungimento degli obiettivi ivi delineati impone accelerazioni repentine a tutti i livelli, *in primis* a quello unitario.

## Note

<sup>1</sup> Crutzen P., *Benvenuti nell'Antropocene!*, Milano, Mondadori, 2005.

<sup>2</sup> Si tratta della *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) che si è svolta a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992.

<sup>3</sup> Vale a dire la *United Nations Framework Convention on Climate Change*, sottoscritta a New York il 9 maggio 1992 da 150 Governi e dall'Unione europea.

<sup>4</sup> La ratifica da parte della Russia ha permesso il raggiungimento della soglia minima di Stati ratificanti sufficiente a far sì che il Protocollo entrasse effettivamente in vigore.

<sup>5</sup> Decisione 2002/358CE del Consiglio.

<sup>6</sup> Acconci P., «La “green economy” e la realizzazione dei diritti dell'uomo alla base dello sviluppo sostenibile», in *Diritti umani e diritto internazionale*, 6, (2012), Milano, Franco Angeli, p. 587 ss.

<sup>7</sup> Sulle principali tappe che hanno condotto ad una nozione di sviluppo sostenibile in un contesto globale si veda Fracchia F., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010. Con particolare riferimento al “dopo-Kyoto”, si veda Perez de las Heras B., «Beyond Kyoto: The EU's Contribution to a More Sustainable World Economy», in *European Law Journal*, Vol. 19, n. 4/2013, p. 577.

<sup>8</sup> Decisione 2002/358/Cee.

<sup>9</sup> Il programma di azione è il documento di riferimento attraverso il quale le istituzioni dell'Unione europea delineano le strategie future. Il settimo Piano d'azione richiamato nel testo ha una valenza per il periodo 2014-2020.

## Bibliografia

Acconci P., «La “green economy” e la realizzazione dei diritti dell'uomo alla base dello sviluppo sostenibile», in *Diritti umani e diritto internazionale*, 6, (2012), Milano, Franco Angeli, p. 587 ss.

Crutzen P., *Benvenuti nell'Antropocene!*, Milano, Mondadori, 2005.

Fracchia F., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010.

Perez de las Heras B., «Beyond Kyoto: The EU's Contribution to a More Sustainable World Economy», in *European Law Journal*, Vol. 19, n. 4/2013, p. 577.

## Sitografia

[europa.eu/european-union/topics/environment\\_it](http://europa.eu/european-union/topics/environment_it)  
[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)



# Energia

*Valerio Lubello*

La materia energia è una materia che ha dettato il passo delle istituzioni europee sin dai Trattati istitutivi. Proprio grazie anche all'architrave energetico rappresentato dalla CECA e dall'EURATOM la Comunità europea si è man mano saldata sino a diventare quell'embrione di Stato federale che è oggi l'Unione europea. Si può dunque affermare che la materia energia è uno di quegli ambiti che da sempre ha rappresentato la volontà degli Stati membri di dotarsi di un corpo unico su piani diversi da quelli soltanto nazionali<sup>1</sup>.

Detta circostanza è ovviamente dovuta a molteplici fattori tra i quali spicca però l'assenza di massicci giacimenti di materie prime in Europa, il che rende ancora oggi l'Unione europea uno tra i più grandi importatori al mondo di combustibili fossili.

Stando agli ultimi dati, infatti, l'Unione europea importa più della metà dell'energia che consuma sicché è costante lo sforzo delle istituzioni verso una maggiore indipendenza energetica che possa in qualche modo mitigare la dipendenza dal petrolio, dal gas naturale e dal carbon fossile.

Da questa prospettiva meglio si comprendono le ambiziose politiche energetiche dell'Unione europea che ormai dal finire degli anni Novanta ne fanno una tra le avanguardie della produzione energetica da fonti rinnovabili, dell'efficienza energetica e dell'integrazione tra i mercati e tra le reti. Obiettivi che si sono man mano accostati ad una migliore salvaguardia dell'ambiente<sup>2</sup>.

In tale ottica va allora letto l'articolo 194 TFUE che, tra le fonti di diritto

originario dell'UE, è certamente quella più rilevante in ambito energetico e ciò in quanto pone gli obiettivi che l'Unione europea e i suoi Stati sono tenuti a raggiungere attraverso politiche coese e interventi normativi. Stando all'articolo richiamato, infatti, la politica energetica europea è chiamata a: a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia; b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione; c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo delle energie nuove e rinnovabili; d) e, infine, promuovere l'interconnessione delle reti energetiche. Detti obiettivi, come si anticipava, devono essere perseguiti nel «quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno» e tenendo conto dell'«esigenza di preservare e migliorare l'ambiente»<sup>3</sup>.

L'articolo 194 TFUE è stato adottato con il Trattato di Lisbona del 2007. Prima di tale data i trattati istitutivi, all'infuori di quelli settoriali CECA ed EURATOM, invero non dotavano le istituzioni europee di una base giuridica certa per permettere all'Unione di intervenire direttamente in materia energetica sicché gli interventi dell'Unione in tale ambito erano da annoverare ad altre materie di intervento comunitario quali la tutela della concorrenza e la tutela dell'ambiente, ambiti in cui l'intervento delle istituzioni comunitarie era invece pacificamente ammesso ben prima del Trattato di Lisbona.

L'articolo 194 non esaurisce però tutte le disposizioni espressamente dedicate alle politiche energetiche dell'Unione europea. Vale infatti richiamare anche l'articolo 4 del TFUE il quale colloca la materia energia tra le materie concorrenti. Sia l'Unione europea che gli Stati membri possono dunque intervenire sulle questioni energetiche. Purtuttavia gli Stati membri possono legiferare in questo settore soltanto nella misura in cui non sia intervenuta l'Unione europea (cfr. art. 2 TFUE).

Queste basi giuridiche permettono dunque all'Unione europea di adottare politiche energetiche profondamente influenti nella c.d. sovranità energetica degli Stati membri come, ad esempio, l'obbligo di ricorrere a energia prodotta da fonti rinnovabili per determinate percentuali di energia consumata oppure imporre obblighi di cooperazione tra i diversi Stati membri.

In quest'ottica vanno allora richiamati gli ambiziosi obiettivi che l'Unione europea si è imposta di raggiungere entro il 2030, con i quali vuole confermare il proprio ruolo di avanguardia nell'ambito della produzione di energia da fonti rinnovabili e della lotta al cambiamento climatico (*amplius infra*).

## Dai Trattati istitutivi all'articolo 194 TFUE: l'energia dell'Europa

Come accennato, le questioni energetiche riguardano l'Europa sin dai suoi Trattati istitutivi.

Il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio del 1951 (CECA) ed il Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica del 1957 (EURATOM) riguardavano infatti questioni strettamente connesse con l'approvvigionamento energetico dei Paesi fondatori. Purtuttavia, il Trattato fondante la Comunità economica europea, anch'esso del 1957, a differenza dei primi, non faceva alcun riferimento alle politiche energetiche. Pertanto le questioni energetiche, al di fuori dei trattati richiamati considerati per certi versi "minori", erano di fatto lasciate alla piena competenza dei singoli Stati europei.

L'inizio di una vera e propria politica energetica comunitaria è così convenzionalmente collocato alla metà degli anni Settanta, quando il Consiglio, a fronte dell'aumento del prezzo del greggio e della riduzione delle riserve energetiche – conseguenze entrambe riconducibili alla crisi petrolifera – adotta una serie di risoluzioni e di direttive per reagire ai problemi dell'approvvigionamento energetico e della forte dipendenza della comunità da Paesi terzi esportatori di greggio.

In seguito a questa fase e sino all'adozione del Trattato di Maastricht, gli interventi delle istituzioni comunitarie in materia di energia sono invece da annoverare nell'ambito della c.d. *soft law*. Troviamo, infatti, liste di obiettivi e linee direttive comuni non giuridicamente vincolanti per gli Stati membri, frutto di accordi politici, non supportati, per giunta, da idonei strumenti giuridici in fase di attuazione<sup>1</sup>.

Un'esplicita competenza degli organi comunitari in ambito energetico verrà dunque riconosciuta soltanto nel 1992. In particolare, è il Trattato sull'Unione europea a prevedere la possibilità per le istituzioni europee di adottare «misure in materia di energia» (art. 3, §1, lett. t).

La genericità della disposizione richiamata ha però reso necessario l'ancoraggio delle politiche comunitarie in materia di energia ad ambiti ulteriori rispetto alla sola materia energia. Così gli interventi in materia sono stati spesso ancorati alla tutela della concorrenza, del buon funzionamento del mercato interno e dell'ambiente. Ambiti che hanno dunque assunto un ruolo determinante nell'attrazione della politica energetica nel novero delle competenze comunitarie.

In particolare, durante gli anni Novanta, nell'ottica di una maggiore liberalizzazione del mercato è stata introdotta una prima stagione di direttive, c.d. "pacchetto energia", con il quale sono stati introdotti dei mercati all'ingrosso dell'energia e del gas naturale (*i.e.* per i soli clienti considerati "idonei"), dei primordiali tentativi di *unbundling* (per lo più di tipo contabile) e chiedeva agli Stati membri di istituire delle Autorità di regolazione indipendenti. In tal modo le istituzioni europee davano inizio ad un difficile e graduale sgretolamento del modello di industria energetica europea, caratterizzato dall'esistenza di un monopolista pubblico fortemente integrato verticalmente e destinatario delle attività di indirizzo e programmazione da parte dei pubblici poteri, segnatamente quelli tributari della funzione di indirizzo politico.

Ulteriori spinte nel senso della liberalizzazione del mercato si sono poi avute nel 2003 con l'adozione del "secondo pacchetto energia" che, in continuità con la prima stagione di direttive, ha aperto ulteriormente (inglobando nel concetto di "clienti idonei" tutti i "clienti non civili"<sup>2</sup>) i mercati dell'elettricità e del gas naturale, prevede più accentuati meccanismi di *unbundling* (tra gestione della rete e fornitura del servizio) e determina una maggiore regolamentazione delle interconnessioni. In questa fase viene inoltre adottata la prima direttiva in materia di energie rinnovabili (Dir. 2001/77/CE) che porrà le basi per una progressiva transizione energetica verso un'Europa sempre più alimentata da fonti non convenzionali.

In questa particolare fase storica l'energia è ormai una merce da scambiare in un mercato sempre più europeo e le politiche energetiche vengono definitivamente accostate anche alle politiche ambientali.

A cavallo dei due secoli infatti – di fronte ad un'accresciuta consapevolezza del bene ambiente (dovuta anche alla sottoscrizione nel 1997 del protocollo di Kyoto da parte della Comunità) –, il quadro di riferimento normativo inizia a tracciare un approccio più sistemico della questione energetica. Si apre, in sostanza, una fase normativa concentrata non solo su una maggiore competitività, ma anche sulla sicurezza e sulla sostenibilità ambientale del sistema energetico comunitario.

Si giunge così, nel 2009, alla terza stagione di direttive nell'ambito dei mercati energetici e del gas naturale. Ai fini che qui interessano, vale ricordare che con il "terzo pacchetto energia" si è tentato di raggiungere il c.d. *full ownership unbundling* ovvero una piena separazione tra i soggetti

detentori della proprietà della rete e i soggetti che detengono un ruolo commerciale rilevante come produttori e distributori di energia.

Ancora nel 2009 verrà adottata la seconda direttiva (Direttiva 2009/28/CE) in materia di energie rinnovabili che porrà in capo agli stati membri obiettivi vincolanti circa la produzione di energia da fonti rinnovabili di ciascuno Stato membro. La Direttiva è parte del noto Pacchetto energia-clima 20-20-20 con il quale l'Unione stessa si è altresì impegnata a raggiungere la riduzione del 20% entro il 2020 delle emissioni di gas serra rispetto ai valori del 1990, nonché a diminuire del 20% sempre entro il 2020 il consumo di energia<sup>4</sup>.

## Il futuro energetico dell'Unione europea

Le istituzioni europee, ben consapevoli delle sfide climatiche che il nostro pianeta sta affrontando, sono sempre più orientate a raggiungere importanti risultati in termini di riduzione di gas ad effetto serra e di contestuale aumento della quota di energia proveniente da fonti rinnovabili all'interno dell'Unione europea.

In tale prospettiva va allora posto il quadro 2030 per il clima e l'energia adottato con decisione dal Consiglio europeo nell'ottobre 2014<sup>5</sup> con il quale l'Unione si è posta l'obiettivo di ridurre del 40% le emissioni di gas ad effetto serra attraverso una serie di politiche perlopiù riguardanti la produzione e l'efficienza energetica. Per quanto riguarda la produzione di energia, l'Unione europea si è infatti impegnata a portare entro il 2030 i consumi energetici provenienti da fonti rinnovabili ad una quota pari al 27% del totale, nonché a portare alla stessa percentuale del 27% la quota di efficienza energetica rispetto ai livelli del 1990. Tali obiettivi però, a differenza di quelli introdotti con la Direttiva 2009/28/CE, richiamata in precedenza, non comportano degli obblighi vincolanti per ciascuno Stato membro. Ciò che risulta essere vincolante è però il dato aggregato del 27% per l'intera Unione europea. Circostanza, quest'ultima, che potrebbe aprire degli scenari a più velocità all'interno della stessa UE, rimettendo in sostanza la scelta di una più compiuta convergenza energetica in capo agli Stati membri. Secondo una visione più ottimistica, che occorre necessariamente assumere anche in vista del rispetto di quanto previsto dall'Accordo di Parigi (si veda il contributo *Ambiente*), il nuovo quadro

potrebbe permettere agli Stati membri di perseguire obiettivi addirittura più ambiziosi rispetto a quelli fissati dall'UE (è il caso ad esempio della Germania che con la sua c.d. *Energiewende* vorrebbe sostituire l'intera produzione nucleare con la produzione di energia da fonti rinnovabili con i seguenti target di medio e lungo periodo: 35% di elettricità prodotta da fonti rinnovabili entro il 2020, 50% entro il 2030, 65% entro il 2040 e 80% entro il 2050)<sup>6</sup>.

Lungo la stessa linea direttrice si pongono dunque le iniziative della Commissione europea volte a raggiungere un'Unione dell'energia resiliente<sup>7</sup> capace di generare una maggiore interconnessione tra gli Stati in modo da consentire un maggior flusso di energia tra le frontiere incrementando così la solidarietà e la fiducia tra gli Stati e garantire a tutti i cittadini europei un più sicuro e sostenibile approvvigionamento energetico.

Sullo sfondo delle politiche energetiche da ultimo richiamate è stato poi adottato il c.d. Accordo di Parigi (c.d. COP 21, si veda il contributo in tema di *Ambiente*) il quale rende impellente l'adozione di ogni possibile politica che abbia come obiettivo quello di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra al fine di evitare l'innalzamento della temperatura globale di 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali.

Il raggiungimento di questi obiettivi viene ora demandato ad un nuovo "pacchetto energia" denominato "Energia pulita per tutti gli europei" che dovrà entrare in vigore nel 2017 e comprende una serie di azioni tutte orientate ad una sempre più interconnessa Unione europea dell'energia.

Anzitutto si registra la presenza di un regolamento<sup>8</sup> volto a disciplinare, per la prima volta, la *governance* dell'Unione dell'energia la quale si poggerà su due principali pilastri: 1) la semplificazione e la comunicazione tra gli Stati membri al fine di raggiungere una migliore integrazione; 2) la definizione di un solido processo politico tra gli stati membri e le istituzioni dell'Unione europea che possa garantire il pieno raggiungimento degli obiettivi al 2030 in materia di energia e clima.

Agli Stati membri è comunque rimessa una certa flessibilità nella definizione del mix energetico, purché le politiche intraprese da ciascuno siano comunque compatibili con gli obiettivi dell'Unione (considerando 12, Regolamento *Governance* dell'Unione europea dell'energia).

Oltre al Regolamento sulla *governance* è poi previsto un regolamento sulla sicurezza nell'approvvigionamento di gas<sup>9</sup> orientato a diversificare

l'offerta sul territorio europeo e a fronteggiare eventuali interruzioni delle forniture di gas attraverso meccanismi di solidarietà tra gli Stati membri.

Importante anche la Strategia sugli accordi intergovernativi pensata per stimolare la trasparenza negli accordi intergovernativi con Stati terzi anche attraverso forme di controlli di compatibilità *ex ante* effettuati dalla Commissione.

La Strategia per il gas naturale liquefatto (GNL) e lo stoccaggio del gas servirà invece per garantire a tutti i gli Stati membri l'accesso alle riserve di gas liquido in modo da ridurre i fattori di rischio nell'approvvigionamento energetico di alcuni di essi ancora fortemente dipendenti dai soli apporti di gas naturale.

Di assoluta centralità nell'ottica della lotta al cambiamento climatico è poi la Strategia in materia di riscaldamento e raffreddamento orientata ad una sempre più consistente decarbonizzazione in ambito edilizio ed industriale ottenuta grazie alla combinazione di un aumento dell'efficienza energetica e della produzione di energia da fonti rinnovabili.

## Affrontare la convergenza delle reti energetiche e di quelle informatiche

La sfida più grande che attende l'Unione europea dell'energia è però ancora una volta strettamente connessa alla sostenibilità della produzione e dei consumi energetici. L'abbattimento dei costi di produzione di energia da fonti rinnovabili, lo sviluppo di nuove tecnologie legate alla conservazione dell'energia nonché una certa convergenza tra le reti elettriche e le reti digitali rendono oggi possibili forme decentrate di produzione e di consumo dell'energia di cui le istituzioni europee sono ben consapevoli.

Nei prossimi anni la produzione energetica sarà dunque più variabile e più decentrata e ciò in quanto a ciascun consumatore di energia sarà parimenti permesso di produrre energia dando luogo alla figura del c.d. "prosumer". Si tratta appunto di un soggetto che è allo stesso tempo consumatore e produttore di un determinato servizio, così come avviene, volendo fare un paragone, per i produttori di video online che sono ad un tempo fruitori e produttori. Il paragone può anche aiutare a comprendere l'entità della rivoluzione in atto che, sotto molti aspetti, può essere paragonata a quella che nel corso dei primi anni Duemila ha segnato il

passaggio da un web statico al web 2.0 con il contestuale avvento dei social network, ormai vero e proprio motore di produzione dei contenuti.

In tale modello di produzione energetica la struttura portante non è più rappresentata dai grandi poli di generazione, ma dalle autorità locali, dalle comunità, dalle famiglie e dai singoli individui che saranno i veri promotori della transizione energetica (si veda considerando 35 e considerando 29 della nuova Direttiva Energia)<sup>10</sup>. Ad essi sarà infatti riconosciuto un vero e proprio diritto fondamentale all'autoproduzione e all'autoconsumo energetico nonché il diritto di stoccare e vendere ad una tariffa equa l'energia eventualmente eccedente.

Per raggiungere un così stimolante obiettivo c'è però bisogno di un quadro legislativo che possa in qualche modo agevolare il diffondersi di forme decentrate di produzione che facciano di ogni comunità il perno della prossima transizione energetica europea (artt. 15 e 16 della nuova Direttiva Energia). Soltanto in questo modo l'Unione europea potrà mantenere la leadership tecnologica nella produzione di energia da fonti rinnovabili, adempiere a tutto quanto necessario per la salvaguardia dell'ambiente e garantire la sicurezza e la sovranità energetica dell'intera UE.

## Note

<sup>1</sup> Marletta M., *Energia – Integrazione e cooperazione internazionale*, Torino, Giappichelli, 2011.

<sup>2</sup> Carnevale E.A., Carrozza P., Cerrina Feroni G., Ferrari G.F., Morbidelli G., Orrù R., *Verso una politica energetica integrata*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

<sup>3</sup> Roggenkamp M., Redgwell C., Ronne A., del Guayo I., *Energy Law in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

<sup>4</sup> Cuocolo L., *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2011.

<sup>5</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 24 ottobre 2014, *Quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima*, COEUR 13 Concl 5.

<sup>6</sup> Buchan D., *The Energiewende – Germany's Gamble*, Oxford, Oxford Institute for Energy Studies, 2012.

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione del 22 febbraio 2015, COM, 2015, 80, final.

<sup>8</sup> COM (2016) final/2, Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla Governance dell'energia.

<sup>9</sup> COM (2016) 52, final, Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza nell'approvvigionamento di gas.

<sup>10</sup> COM (2016) 864 final, Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.

## Bibliografia

- Buchan D., *The Energiewende – Germany’s Gamble*, Oxford, Oxford Institute for Energy Studies, 2012.
- Carnevale E.A., Carrozza P., Cerrina Feroni G., Ferrari G. F., Morbidelli G., Orrù R., *Verso una politica energetica integrata*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.
- Cuocolo L., *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2011.
- Marletta M., *Energia – Integrazione e cooperazione internazionale*, Torino, Giappichelli, 2011.
- Roggenkamp M., Redgwell C., Ronne A., del Guayo I., *Energy Law in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

## Sitografia

- [eur-lex.europa.eu/summary/chapter/energy.html](http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/energy.html)  
[europa.eu/european-union/topics/energy\\_it](http://europa.eu/european-union/topics/energy_it)



# La tutela dei consumatori

*Marco Bassini\**

## La tutela dei consumatori: profili generali

Il fondamento dell'azione europea in materia di tutela dei consumatori riposa sull'art. 169 TFUE, ai sensi del quale le istituzioni dell'Unione, al fine di promuovere gli interessi dei consumatori e assicurarne un elevato livello di protezione, contribuiscono a tutelarne la salute, la sicurezza e gli interessi economici e a favorire il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei loro interessi.

Già il tenore di questa disposizione rivela come l'orizzonte di tutela che il diritto dell'Unione europea riserva ai consumatori conosca un'ampiezza del tutto peculiare, abbracciando una moltitudine di profili e di aspetti tra di loro anche molto eterogenei<sup>1</sup>.

Sempre a norma dell'art. 169 TFUE, le misure funzionali al conseguimento degli obiettivi ora menzionati comprendono sia misure adottate nel quadro della realizzazione del mercato interno, sia misure di sostegno, integrazione e controllo della politica degli Stati membri. In tale ultimo caso, gli Stati potranno comunque mantenere regole anche più rigorose, purché non contrastino con i trattati.

Questi obiettivi sono stati ulteriormente declinati dal Regolamento 254/2004 del 26 febbraio 2014, che ha definito un programma pluriennale per la tutela dei consumatori per il periodo 2014-2020, destinato a

---

\* Marco Bassini insegna Diritto pubblico nell'Università Commerciale L. Bocconi, Milano.

sostituire il precedente piano 2007-2013. Tale programma si prefigge di integrare, sostenere e monitorare le politiche degli Stati membri.

Gli obiettivi generali menzionati dal TFUE e richiamati dallo stesso Regolamento sono perseguiti tramite la realizzazione di obiettivi specifici. Il Regolamento ne individua quattro: la sicurezza dei prodotti, da conseguirsi mediante un'efficace azione di sorveglianza del mercato nell'Unione europea; il miglioramento dell'informazione e dell'educazione dei consumatori e il sostegno alle organizzazioni dei consumatori; il rafforzamento dei diritti dei consumatori, anche mediante iniziative di autoregolamentazione intelligente, e il miglioramento dell'accesso a mezzi di ricorso che siano semplici, efficienti, vantaggiosi e a basso costo; la promozione della tutela dei diritti del consumatore, da realizzare attraverso il rafforzamento della collaborazione tra organismi nazionali e servizi di consulenza ai consumatori.

Il Regolamento si premura di indicare, inoltre, le iniziative ammissibili per ciascuno degli obiettivi specifici delineati. Il Programma Consumatori 2014-2020 è stato munito di una dotazione finanziaria pari a 188.829.000 Euro, a testimoniare l'importanza degli investimenti destinati alle politiche in questo ambito.

## La tutela della salute e della sicurezza dei consumatori

Le misure per garantire la salute e la sicurezza dei consumatori sono previste sia in atti che concernono particolari tipologie merceologiche di beni o servizi sia in atti che dettano previsioni in via generale a prescindere dalla natura dei beni o dei servizi interessati.

Muovendo da quest'ultima categoria, occorre innanzitutto rammentare la Direttiva 2001/95/CE: essa contiene una serie di disposizioni che si applicano nella misura in cui non esistano, a livello del diritto dell'Unione europea, norme settoriali che regolino la sicurezza dei prodotti.

Qualora alcuni prodotti siano sottoposti a requisiti di sicurezza previsti dalla normativa europea, per espressa previsione la Direttiva si applica limitatamente agli aspetti o alle tipologie di rischi che non sono soggetti a tali requisiti. Di particolare rilevanza sono le disposizioni che regolano il Sistema di allerta rapida dell'Unione per i prodotti di consumo pericolosi, noto con l'acronimo RAPEX, attivo dal 2004. Si tratta di

un meccanismo che intende permettere uno scambio di informazioni in presenza di un rischio grave: qualora uno Stato membro adotti, raccomandi o convenga con produttori e distributori misure o azioni volte a impedire o sottoporre a restrizioni la commercializzazione o l'uso di prodotti a causa di un rischio grave, lo Stato membro invia una notifica alla Commissione mediante il sistema RAPEX. La Commissione, una volta ricevute tali notifiche, le trasmette agli altri Stati membri, affinché questi provvedano a comunicare alla Commissione i provvedimenti adottati. L'obiettivo di questo meccanismo è dunque scatenare una "reazione a catena" di modo che un prodotto segnalato da uno Stato membro possa essere ritirato dal commercio anche negli altri Stati dell'Unione europea.

Sempre nel novero dei provvedimenti finalizzati a incrementare la sicurezza e la salute dei consumatori si devono ricordare i sistemi di informazione istituiti per effetto di due decisioni del Consiglio del 1993: da un lato, l'EHLASS (*European Home and Leisure Accident Surveillance System*), ossia il Sistema comunitario di informazione sugli incidenti domestici e durante il tempo libero (istituito con la Decisione 93/683/CEE), dall'altro, il Sistema comunitario per lo scambio di informazioni relative a determinati prodotti che possono compromettere la salute o la sicurezza dei consumatori (che risale alla Decisione 93/580/CEE).

In aggiunta alle misure di carattere generale, l'ordinamento dell'Unione europea contempla particolari requisiti per la sicurezza di speciali categorie di prodotti.

Tra questi, rientrano anzitutto i prodotti cosmetici, ai quali si applicano le disposizioni contenute nel Regolamento 1223/2009 del 30 novembre 2009.

Un'altra categoria rispetto alla quale sono enunciati particolari requisiti di sicurezza, soprattutto in ragione della destinazione dei prodotti verso consumatori ancora in fascia di tenera età, comprende i giocattoli (così la Direttiva 2009/48/CE).

Meritano di essere segnalate, inoltre, le peculiari tutele predisposte riguardo agli esplosivi per uso civile e agli articoli pirotecnici (su cui si rinvia al contenuto della Direttiva 2014/28/UE e della Direttiva 2013/29/UE).

Parimenti, speciale attenzione è dedicata dall'Unione europea ai prodotti alimentari e a quelli biomedicinali. Riguardo ai primi, l'approccio dominante è denominato "dai campi a tavola", designando un'attività di controllo che si esplica in tutte le fasi nel processo di produzione e di-

stribuzione. Di particolare momento sono soprattutto le innovazioni che più di recente sono state introdotte in materia di etichettatura, secondo le indicazioni contenute nel Regolamento 1169/2011<sup>2</sup> che codifica principi, requisiti e responsabilità che regolano le informazioni sugli alimenti destinati al consumatore finale.

Quanto invece ai prodotti biomedicinali, la tutela dei consumatori coincide direttamente con l'interesse generale alla protezione della salute, al cui soddisfacimento sono preordinate regole che intervengono su ambiti diversi: dalla sicurezza dei dispositivi immessi nel mercato dell'Unione europea alla repressione della falsificazione di prodotti farmaceutici. Tale ultimo ambito di intervento incide sul fenomeno dei "medicinali falsificati", in cui assumono rilievo elementi come la presenza, il dosaggio o la qualità di alcuni ingredienti errati o contraffatti.

Da ultimo, non deve essere trascurato l'impatto sulla tutela della salute e della sicurezza dei consumatori delle politiche che afferiscono alla dimensione prettamente sanitaria in seno all'Unione europea, che ha conosciuto un deciso rafforzamento soprattutto all'esito del Trattato di Lisbona. Anche in questo segmento, le politiche dell'Unione non sostituiscono l'azione degli Stati membri, ma puntano a sostenerla e a coordinarla. A testimonianza della rilevanza assunta dalla politica sanitaria nell'Unione europea giova richiamare la costituzione della Direzione generale salute e sicurezza alimentare in seno alla Commissione, lo sviluppo di specifici piani d'azione e l'istituzione di agenzie specializzate, tra cui l'Agenzia esecutiva per la salute e i consumatori, di più recente introduzione. La stretta correlazione tra tutela della salute e protezione dei consumatori si coglie, d'altro canto, nella strategia "Migliorare la salute, la sicurezza e la fiducia dei cittadini: una strategia in materia di salute e di tutela dei consumatori", che era stata adottata nell'ambito del Programma Consumatori 2007-2013.

## La tutela degli interessi economici dei consumatori

Il secondo obiettivo specifico che l'azione dell'Unione europea in materia di tutela dei consumatori si è prefissata riguarda la protezione degli interessi di natura economica. Su questo versante, l'Unione europea intende migliorare l'informazione e l'educazione dei consumatori, agire

sulla sensibilizzazione dei consumatori rispetto ai loro diritti e rafforzare il ruolo delle organizzazioni di consumatori.

Si tratta, all'evidenza, di un fronte di intervento nel quale le politiche dell'Unione europea ambiscono a rimediare a una fisiologica situazione di squilibrio che caratterizza il comportamento economico dei vari attori delle transazioni per la cessione di beni o la prestazione di servizi. Per quanto importanti siano stati gli sforzi che si sono registrati nell'ottica di adeguare il paradigma di tutela del consumatore all'evoluzione dei mercati, spesso sospinta dai profondi mutamenti tecnologici che hanno accompagnato gli ultimi decenni, lo sforzo più urgente appare collocarsi nell'orizzonte informativo, volendo rimediare a un diffuso deficit da parte dei consumatori rispetto al set di tutele previste dall'ordinamento giuridico.

Anche con riguardo alle azioni sviluppate in questo campo dall'Unione europea si possono distinguere politiche di natura strutturale da politiche che presentano natura essenzialmente settoriale.

Tra gli interventi che presentano un taglio strutturale, la disciplina dei contratti a distanza e dei contratti negoziati fuori dai locali commerciali occupa senz'altro un posizionamento centrale.

In questo campo, l'Unione europea ha dato vita a una sostanziale riforma che si è concretizzata nell'adozione della Direttiva 2011/83/UE<sup>3</sup>, che ha abrogato e sostituito la disciplina previgente, rafforzando ulteriormente i profili inerenti all'informazione dei consumatori. La disciplina dei contratti a distanza e dei contratti negoziati fuori dai locali commerciali, del resto, assumeva come proprio obiettivo di policy rimediare all'asimmetria tra la posizione del professionista/imprenditore e quella del consumatore nell'ambito di operazioni che o non contemplavano alcun contatto diretto tra gli attori economici, risolvendosi di sovente in un vantaggio per la posizione del professionista, ovvero si collocavano in un contesto atipico, ossia "fuori dai locali commerciali", cogliendo talvolta alla sprovvista il consumatore, non preparato all'evenienza di una negoziazione. La disciplina che ha interessato questo settore, invero, ha inciso sia sui diritti economici dei consumatori, rafforzando sensibilmente il novero di informazioni che devono essere obbligatoriamente fornite, sia sui rimedi giuridici messi a disposizione dall'ordinamento giuridico. L'obiettivo sotteso all'azione dell'Unione europea in questo campo è coinciso con la riduzione delle distanze tra le diverse giurisdizioni nella

prospettiva della creazione di un mercato unico in cui i consumatori potessero vantare un apprezzabile grado di fiducia e, al contempo, in cui i professionisti e le imprese potessero trovare terreno fertile per sviluppare logiche concorrenziali.

Il disegno di riforma che ha trovato di recente coronamento con l'adozione della Direttiva 2011/83/UE affonda le sue radici in due fattori cruciali: per un verso, il persistere di incoerenze e di divergenze tra gli ordinamenti degli Stati membri che il quadro normativo previgente non aveva saputo superare, imponendo l'abbandono di un disegno di armonizzazione minima e il ricorso a un più marcato margine di intervento a livello europeo; per altro verso, la necessità di dare nuova linfa alle vendite a distanza, il cui potenziale transfrontaliero non risultava essere sfruttato appieno, soprattutto alla luce dell'avvento di Internet che, se ha rappresentato un fattore notevole di crescita per le vendite a distanza in generale, non pare aver garantito egualmente uno sviluppo degli acquisti transfrontalieri. Entro questa cornice, l'armonizzazione completa che l'Unione europea ha realizzato dovrebbe condurre a un quadro di miglior certezza giuridica, tanto per i consumatori quanto per i professionisti, che possono ora confidare in un quadro normativo pressoché uniforme.

L'ambito elettivo di intervento della nuova Direttiva interessa agli obblighi di informazione che i professionisti sono tenuti ad adempiere nei confronti dei consumatori prima che questi siano vincolati da un contratto a distanza o negoziato fuori dai locali commerciali. Il professionista è così tenuto a indicare, in maniera chiara e comprensibile, una serie di informazioni, tra le altre, sulle caratteristiche dei beni e dei servizi, sull'identità del professionista, sui suoi recapiti e punti di contatto, sul prezzo, sulle modalità di pagamento, di consegna ed esecuzione, sulle condizioni e sui termini per l'esercizio del diritto di recesso, sull'esistenza della garanzia legale di conformità, sull'esistenza di servizi di assistenza postvendita, sulla durata del contratto.

Inoltre, la Direttiva stabilisce una serie di requisiti formali che devono essere osservati per i contratti negoziati fuori dai locali commerciali e per i contratti a distanza, a maggior tutela del consumatore.

Il vero fulcro della disciplina di protezione consumeristica corrisponde, però, al riconoscimento in via generale del diritto di recesso (con l'eccezione di alcune tipologie di contratti che, in ragione della tipologia di prestazione, ne sono esclusi). Il consumatore, infatti, ha diritto a eser-

citare il recesso *ad nutum*, ossia senza dover fornire alcuna motivazione, entro un periodo di quattordici giorni che decorrono, nel caso di prestazione di servizi, dalla data di conclusione del contratto ovvero, nel caso di contratti di vendita, dalla data in cui il consumatore acquisisce il possesso fisico dei beni, salvo che si tratti di beni multipli, beni costituiti da lotti o pezzi multipli o di consegna periodica di beni: in tal caso si applicano regole speciali.

È importante segnalare come la Direttiva intenda agevolare l'esercizio del diritto di recesso da parte del consumatore, per il quale è sufficiente una dichiarazione esplicita della decisione di recedere dal contratto.

Nell'ottica di collegare la tutela dei diritti economici dei consumatori con il rafforzamento dei rimedi giuridici, la Direttiva stabilisce che in ipotesi il professionista non adempia all'obbligo di informare il consumatore sull'esistenza del diritto di recesso, il periodo entro il quale il consumatore ha titolo a esercitarlo si estende ai dodici mesi successivi al periodo di recesso iniziale.

In aggiunta alla disciplina dei contratti a distanza e dei contratti negoziati fuori dai locali commerciali, il legislatore dell'Unione europea non ha mancato di adottare un quadro giuridico per il commercio elettronico, di cui la tutela dei consumatori rappresenta la colonna portante. Invero, la Direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno, presentava senz'altro un valore innovativo all'epoca in cui venne adottata, specificando particolari tutele a beneficio dei consumatori nell'ambito dell'e-commerce. Tale valore innovativo, che si sostanziava nella previsione di regole speciali rispetto alla legislazione sui contratti a distanza e sui contratti negoziati fuori dai locali commerciali, appare probabilmente sbiadire al giorno d'oggi, a fronte dell'evoluzione della disciplina consumeristica, poc'anzi ricordata, anche in relazione all'impiego delle tecnologie digitali per la conclusione di contratti a distanza con i consumatori.

Il quadro normativo risultava nondimeno fondamentale ad assicurare l'armonizzazione nella prestazione di servizi della società dell'informazione, di cui veniva garantita la libera circolazione secondo il principio del Paese d'origine (che vuole un prestatore poter liberamente offrire i suoi servizi una volta che rispetti la disciplina vigente nello Stato membro in cui è stabilito).

La Direttiva si è dapprima concentrata nella definizione di un set di informazioni generali da fornire da parte del prestatore di servizi, soffermandosi parimenti su un altro aspetto di grande momento, ossia la disciplina delle comunicazioni commerciali che costituiscono un servizio della società dell'informazione.

Inoltre, la Direttiva specifica le informazioni che il prestatore è obbligato a fornire in modo chiaro, comprensibile e inequivocabile, prima dell'inoltro dell'ordine, nei confronti dei consumatori, tra cui: le informazioni relative alle fasi tecniche di conclusione del contratto, all'eventuale archiviazione del contratto da parte del prestatore, ai mezzi tecnici di controllo dei dati, alle lingue a disposizione per la conclusione del contratto. Coerentemente, lo stesso provvedimento disciplina le modalità di inoltro dell'ordine per il tramite di strumenti tecnologici, stabilendo l'obbligo per il prestatore di accusare ricevuta senza ritardo e per via elettronica.

Un ultimo ambito di azione a livello strutturale sul versante dell'informazione e dell'educazione dei consumatori si registra in tema di pratiche commerciali sleali.

Le pratiche commerciali sleali sono vietate nel diritto dell'Unione europea in quanto integrano una fonte di notevole pregiudizio per gli interessi di natura economica dei consumatori. Inoltre, le pratiche commerciali sleali consentono alle imprese di ottenere un indebito vantaggio sul piano concorrenziale, danneggiando parimenti i propri *competitors*.

Le pratiche commerciali sleali, secondo la definizione offerta dalla Direttiva 2005/29/CE, sono contraddistinte da due requisiti fondanti: sono contrarie alla diligenza professionale e falsano o sono in grado di falsare in misura rilevante il comportamento economico del consumatore medio che è raggiunto o cui è diretta la pratica commerciale. La valutazione sull'idoneità a falsare il comportamento economico dei consumatori riposa, in larga parte, anche sulle caratteristiche del prodotto interessato dalla pratica.

Le pratiche commerciali sleali si distinguono in pratiche ingannevoli e pratiche aggressive.

Una pratica commerciale è ingannevole se contiene informazioni false (ed è pertanto non veritiera) ovvero se, anche nella presentazione complessiva delle informazioni (anche se veritiere), inganni o possa ingannare il consumatore medio riguardo a uno o più elementi, inducen-

dolo ad assumere una decisione commerciale che non avrebbe altrimenti adottato. Le false informazioni possono riguardare, per esempio, la natura del prodotto, le sue caratteristiche principali, il prezzo o i vantaggi in termini di prezzo.

Le pratiche ingannevoli possono concretizzarsi anche sotto forma di comportamenti omissivi, quando il professionista non fornisca o fornisca in modo poco chiaro, incomprensibile o ambiguo informazioni di cui il consumatore necessita per adottare una decisione consapevole, così da essere indotto ad assumere una decisione commerciale che non avrebbe altrimenti preso.

Sono invece aggressive le pratiche commerciali che influenzano considerevolmente la libertà di scelta dei consumatori nelle decisioni di natura commerciale, per mezzo di molestie, forme di coercizione o di indebito condizionamento. Anche in questo caso, la valutazione si fonda sulle circostanze e sulle caratteristiche del caso, e rileva che la pratica induca o sia comunque idonea a indurre il consumatore ad adottare decisioni che non avrebbe diversamente assunto.

La Direttiva si è premurata di far obbligo agli Stati membri di assicurare ai consumatori mezzi adeguati ed efficaci per contrastare le pratiche commerciali sleali, mediante la possibilità di promuovere un'azione in giudizio in aggiunta o in alternativa al ricorso alle autorità amministrative competenti nel settore (come l'Autorità garante del mercato e della concorrenza in Italia).

Nell'alveo delle pratiche commerciali sleali, si segnala una categoria speciale, quella della pubblicità ingannevole e comparativa, che il legislatore europeo ha regolato con una Direttiva *ad hoc* (Direttiva 2006/114/CE) il cui obiettivo è tutelare i professionisti da comportamenti sleali da parte dei propri concorrenti. Tale categoria non si può dunque considerare, a pieno titolo, parte della disciplina consumeristica, benché i riflessi per la posizione dei consumatori siano senz'altro evidenti.

Negli interventi di carattere strutturale si devono ricordare, infine, le norme che disciplinano la responsabilità del produttore per i danni provocati da prodotti difettosi, le garanzie per i consumatori nella vendita dei beni di consumo e la disciplina sui prezzi unitari.

L'azione dell'Unione europea non ha però mancato di esercitarsi anche in ambiti settoriali specifici, prevedendo, nel contesto di provvedimenti di carattere generale, misure peculiari a tutela dei consumatori.

Particolari protezioni trovano spazio, segnatamente, nel settore del trasporto aereo, in quello dei pacchetti vacanze e nell'ambito dei mercati energetici.

## Gli interessi giuridici dei consumatori

Da ultimo, l'azione dell'Unione europea non è stata immune dalla previsione di particolari strumenti di tutela che rafforzassero la posizione giuridica dei consumatori, fornendo loro mezzi di ricorso tramite i quali porre rimedio a eventuali condotte lesive da parte di professionisti o imprese.

Sono state già ricordate le misure a tutela degli interessi giuridici previsti in relazione a particolari tipologie di condotte. Nel campo delle pratiche commerciali sleali, per esempio, il diritto dell'Unione europea attribuisce agli Stati membri il potere di definire le opportune vie di ricorso presso l'autorità giudiziaria o l'autorità amministrativa competente.

Anche la Direttiva 2000/31/CE, in relazione ai servizi della società dell'informazione, si sofferma sui rimedi giurisdizionali, richiedendo agli Stati membri di attivare tali vie di ricorso, anche in forma provvisoria, per porre fine a violazioni o impedire danni agli interessi dei consumatori. Parimenti, la Direttiva richiama gli Stati a non ostacolare l'utilizzo di strumenti di composizione extragiudiziale delle controversie che coinvolgono i consumatori, purché accompagnati di idonee garanzie procedurali.

Proprio sul terreno della risoluzione extragiudiziale delle controversie è intervenuto un provvedimento *ad hoc*, la Direttiva 2013/11/UE<sup>4</sup>, destinata ad applicarsi alle controversie nazionali e transfrontaliere che vertano su obbligazioni contrattuali derivanti da contratti di vendita o di servizi tra professionisti e consumatori. In quest'ambito, la Direttiva mira a facilitare l'accesso da parte dei consumatori a procedure di ADR (*alternative dispute resolution*), richiedendo agli Stati membri di garantire il rispetto di alcuni requisiti da parte degli organismi incaricati di istruire e definire tali procedure, che devono assicurare competenza, indipendenza e imparzialità e agire secondo trasparenza, efficacia, equità. Particolare rilevanza riveste, ancora una volta, il profilo informativo, in quanto si richiede ai professionisti che aderiscano o siano obbligati ad adottare

tali procedure di dare adeguata informazione ai consumatori in merito all'esistenza di organismi di ADR competenti nel settore.

Si deve inoltre registrare la creazione di una piattaforma ODR europea (*online dispute resolution*), da parte del Regolamento 2013/524/UE, che mira ad assecondare l'esigenza di un livello elevato di tutela per i consumatori nel mercato interno, con particolare riguardo alla dimensione digitale.

L'obiettivo del regolamento è di agevolare la risoluzione extragiudiziale secondo canoni di indipendenza, imparzialità, trasparenza, efficacia, rapidità ed equità. La piattaforma ODR, gestita dalla Commissione, rappresenta un unico punto di accesso per consumatori e professionisti, tramite il quale sono messi a disposizione moduli di reclamo, viene informata la parte convenuta del reclamo, viene individuato l'organismo ADR competente cui trasmettere il reclamo, sono fornite alle parti e all'organismo ADR le traduzioni delle informazioni necessarie alla definizione della controversia.

Si è per tale via provveduto ad adeguare e a modellare gli strumenti di ricorso secondo principi di celerità che riflettono la natura delle transazioni, spesso condotte online tra professionisti e consumatori che potrebbero operare in Stati membri diversi. Al contempo, l'agilità intrinseca di questi rimedi corrisponde alla tipologia di transazioni che occorrono tra professionisti e consumatori, che di norma possiedono una modesta entità economica: proprio perché la strada della tutela giurisdizionale, non scevra da lungaggini e complessità, potrebbe apparire sostanzialmente inefficace e non conveniente per la definizione di queste controversie, la via indicata dalla legislazione dell'Unione europea, incline ad accreditare sistemi di risoluzione extragiudiziale, appare senz'altro condivisibile.

## Conclusioni

Le politiche in materia di consumatori dell'Unione europea si stagliano entro un ampio raggio di intervento e intercettano ambiti di protezione di interessi diversi, come per esempio la salute. L'azione sviluppata dalle istituzioni europee appare senz'altro favorevole alla creazione di un ecosistema favorevole alla realizzazione di transazione, specialmente in un contesto in cui il consumatore è sempre più un consumatore digitale e spesso "globale". In questo senso, il mercato unico si atteggia ormai come un mercato unico digitale, e l'esigenza di mantenere intatta la fiducia dei

vari attori è parsa, anche sul versante della legislazione consumeristica, una priorità ben evidente all'Europa.

## Note

<sup>1</sup> Per un quadro, cfr. Torino R., *Lezioni di diritto europeo dei consumatori*, Torino, Giappichelli, 2010.

<sup>2</sup> In tema cfr. soprattutto Di Lauro A., «Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una “responsabilità del consumatore”», in *Rivista di diritto alimentare*, VI, n. 2, 2012.

<sup>3</sup> Cfr. Mazzamuto S., «La nuova Direttiva sui diritti del consumatore», in *Europa e diritto privato*, IV, pp. 861 e ss., 2011. In merito all'implementazione in Italia si v. soprattutto Gambino A.M., Nava G., *I nuovi diritti dei consumatori – Commentario al D.Lgs. n. 21/2014*, Torino, Giappichelli, 2014.

<sup>4</sup> Si v. Del Ninno A., «Le nuove regole UE per la risoluzione alternativa delle controversie: la Direttiva ADR e il Regolamento ODR sulle dispute E-commerce con i consumatori on line», in *Diritto e giustizia*, Milano, Giuffrè, 2014.

## Bibliografia

Del Ninno A., «Le nuove regole UE per la risoluzione alternativa delle controversie: la Direttiva ADR e il Regolamento ODR sulle dispute E-commerce con i consumatori on line», in *Diritto e giustizia*, Milano, Giuffrè, 2014.

Di Lauro A., «Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una “responsabilità del consumatore”», in *Rivista di diritto alimentare*, VI, n. 2, 2012.

Gambino A.M., Nava G., *I nuovi diritti dei consumatori – Commentario al D.Lgs. n. 21/2014*, Torino, Giappichelli, 2014.

Mazzamuto S., «La nuova Direttiva sui diritti del consumatore», in *Europa e diritto privato*, IV, pp. 861 e ss., 2011.

Torino R., *Lezioni di diritto europeo dei consumatori*, Torino, Giappichelli, 2010.

## Sitografia

[https://europa.eu/european-union/topics/consumers\\_it](https://europa.eu/european-union/topics/consumers_it)

# L'Europa dei giovani

*Marco Bassini*

## Le politiche giovanili e un antidoto ai venti di crisi

In un'epoca contrassegnata da pulsioni e velleità antieuropeiste sempre più diffuse, in cui venti di crisi soffiano sull'Europa, le politiche giovanili rappresentano senza ombra di dubbio uno dei fattori di riscatto delle generazioni europee. Il riconoscimento dell'importanza assunta dalle politiche in tema di istruzione, formazione e gioventù, e dei progetti che in questo campo hanno preso corpo, costituisce un efficace antidoto in grado di restituire la centralità che il ruolo dell'Unione europea merita nella costruzione delle generazioni passate, presenti e future.

Le politiche in materia di gioventù<sup>1</sup> hanno conosciuto una specifica traduzione soprattutto sul piano dell'istruzione, della formazione professionale e dello sport. La base giuridica di tali politiche si ritrova, oggi, nell'art. 165 del TFUE, a mente del quale «L'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche. L'Unione contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa». Appare senz'altro significativo come tale norma, che riproduce in parte il previgente art. 149 TCE, nella sua attuale versione, consegnata all'esito delle modifiche introdotte dal

Trattato di Lisbona, menzioni per la prima volta lo sport insieme all'istruzione e alla formazione professionale.

Fino al Trattato di Maastricht, l'Unione europea era stata priva di una specifica ed esplicita base giuridica per le politiche in materia di istruzione. Una circostanza, questa, che non ha comunque impedito di lanciare iniziative come il programma Erasmus, che ha celebrato da poco i suoi primi trent'anni di vita, destinato ad assurgere a una delle cifre distintive delle politiche europee in materia di istruzione.

Già allora, infatti, facendo eco alla più risalente Decisione 63/266 del Consiglio, l'art. 128 del Trattato CEE prevedeva che «Su proposta della Commissione previa consultazione del Comitato economico e sociale, il Consiglio fissa i principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale che possa contribuire allo sviluppo armonioso sia delle economie nazionali sia del mercato comune». Su questo approdo si era innestata, poi, la Decisione 87/327 del Consiglio, istitutiva del programma di azione comunitario in materia di mobilità degli studenti (appunto, il programma Erasmus).

La legittimità dell'intervento della Comunità in materia di istruzione superiore era invero stata chiamata in causa nell'ambito di un ricorso che è stato però respinto, nel 1989, dalla Corte di Giustizia<sup>2</sup>. Ogni forma di insegnamento, con l'eccezione della scuola primaria e secondaria, veniva così fatta rientrare nell'ambito della formazione professionale, potendo essere regolata ai sensi dell'art. 128 del Trattato CEE.

Lo stesso art. 165 TFUE delinea poi i singoli obiettivi perseguiti dall'Unione europea: lo sviluppo di una dimensione europea dell'integrazione, in particolare mediante l'apprendimento e la diffusione delle lingue; l'incentivazione della mobilità di studenti e insegnanti, anche tramite la promozione del riconoscimento di diplomi e periodi di studio; la promozione della cooperazione tra gli istituti di insegnamento; l'incoraggiamento nello scambio di informazioni ed esperienze sui problemi che affliggono i sistemi di istruzione; lo sviluppo di scambi di giovani e animatori di attività socioeducative e della partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'Europa; lo sviluppo dell'istruzione a distanza; lo sviluppo delle dimensione europea dello sport, anche mediante la cooperazione tra gli organismi competenti a livello domestico.

Il quadro si completa, specularmente, con l'art. 166 del TFUE, dedicato invece alla formazione professionale, altro settore nel quale le po-

litiche dell'Unione devono mirare a rafforzare e integrare le azioni degli Stati membri nel perseguimento di obiettivi come: l'adeguamento alle trasformazioni industriali; il miglioramento della formazione iniziale e permanente, funzionale all'inserimento e al reinserimento nel mercato del lavoro; la promozione della mobilità di istruttori e risorse in formazione; la cooperazione tra istituti di formazione professionale; lo sviluppo di uno scambio di informazioni ed esperienze.

In entrambi i settori (istruzione e formazione professionale), l'Unione europea e le istituzioni favoriscono la cooperazione con Paesi terzi e organizzazioni internazionali.

Va da subito segnalato come il TFUE esprima chiaramente l'idea che l'Unione europea eserciti una competenza a carattere residuale, "sostenendo" e "integrando", nel rispetto del principio di sussidiarietà, l'azione degli Stati membri, che conservano pieno dominio nella definizione dei contenuti degli insegnamenti e nell'organizzazione del sistema di istruzione. Sempre più, tuttavia, in un contesto globale, si è avvertita l'esigenza che, pur nel rispetto delle scelte che appartengono all'irripetibile discrezionalità degli Stati membri, si affianchi un'azione guidata dalle istituzioni dell'Unione europea che possa rafforzare e coordinare le politiche adottate a livello locale.

## Le politiche per la gioventù e l'intreccio con le iniziative per l'istruzione e la formazione nel nuovo millennio

Le politiche in materia di gioventù non si sono però limitate, a dispetto di quanto previsto dal TFUE, al solo ambito dell'istruzione e della formazione. Già nel 2001, la Commissione europea aveva adottato un Libro bianco dal titolo "*Un nuovo impulso per la gioventù europea*", concepito come la prima tappa di un itinerario volto a rimediare alla disaffezione dei giovani nei confronti delle modalità tradizionali di partecipazione alla vita pubblica, e quindi a proporre un maggiore coinvolgimento civile dei giovani. Il Libro bianco proponeva, segnatamente, due linee direttrici: da un lato, il potenziamento della cooperazione tra gli Stati membri e, dall'altro, l'integrazione dei bisogni della gioventù nell'ambito delle politiche settoriali.

Con riguardo alla cooperazione tra gli Stati membri, il Libro bianco individuava alcuni specifici campi d'intervento, fra cui la partecipazione

dei giovani alla vita pubblica, l'informazione sulle questioni europee, la promozione del volontariato e l'approfondimento delle questioni inerenti alla gioventù.

La Commissione ha dato atto degli obiettivi raggiunti in seguito all'emanazione del Libro bianco in un'apposita Comunicazione al Consiglio del 22 ottobre 2004 (Seguito del Libro bianco *"Un nuovo impulso per la gioventù europea": bilancio delle azioni condotte nel quadro della cooperazione europea in materia di gioventù*).

Quasi contestualmente, come parte della strategia di Lisbona (concordata nel 2000 e poi significativamente rivista nei suoi obiettivi nel corso del successivo decennio), il Consiglio europeo adottava, nella primavera del 2005, il Patto europeo per la gioventù. Si trattava di un passaggio senz'altro carico di valore simbolico, a indicare l'importanza del ruolo dei giovani per la realizzazione di uno sviluppo "sostenuto e sostenibile" in Europa.

Nel merito, il Patto europeo per la gioventù si articolava in tre distinte sezioni, relative, rispettivamente a: occupazione, integrazione e promozione sociale; istruzione, formazione e mobilità; conciliazione tra vita familiare e professionale (si veda anche la Comunicazione della Commissione al Consiglio sulle politiche europee concernenti la gioventù *Rispondere alle preoccupazioni dei giovani in Europa – attuare il patto europeo per la gioventù e promuovere la cittadinanza attiva*, del 30 maggio 2005).

In materia di istruzione e formazione, una tappa di grande importanza per l'impatto sulle giovani generazioni risale alla Decisione 1720/2006/CE del 15 novembre 2006 che istituisce un programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente, realizzando un coordinamento fra i vari sottoprogrammi fino ad allora attivati, fra cui Comenius (riservato all'istruzione scolastica fino agli studi secondari superiori), Erasmus (riservato all'istruzione e formazione terziaria), Leonardo Da Vinci (riservato a qualsiasi tipo di istruzione e formazione professionale), definendo per ciascuno modalità d'accesso, obiettivi e azioni.

Intorno alla fine del primo decennio del 2000, due importanti iniziative si sono intersecate, pur se di diversa portata, alimentando gli sforzi in materia di politiche giovanili.

Per un verso, si è infatti addivenuti alla definizione del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della for-

mazione (ET 2020), che ha sostituito la precedente iniziativa “Istruzione e formazione 2010 (ET 2010)” fissando quattro obiettivi strategici per permettere ai cittadini di contribuire a una maggior prosperità economica tramite lo sfruttamento del proprio potenziale: il rafforzamento dell'apprendimento permanente e della mobilità; il miglioramento della qualità e dell'efficacia dell'istruzione e della formazione; la promozione dell'equità, della coesione sociale e della cittadinanza attiva; l'incoraggiamento della creatività e dell'innovazione nonché dell'imprenditorialità. Tale quadro strategico mira a dare attuazione all'art. 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che stabilisce il diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua<sup>3</sup>.

A una più ampia, decisa e organica iniziativa delle istituzioni dell'Unione europea in materia di gioventù, non limitata al contesto dell'istruzione e della formazione si è dato avvio nel 2009, all'esito di una Comunicazione della Commissione del 27 aprile dal titolo *Una nuova strategia dell'Unione europea per investire nei giovani e conferire loro maggiori responsabilità. Un metodo aperto di coordinamento rinnovato per affrontare le sfide e le prospettive della gioventù*. Mediante questo atto, la Commissione si premurava di definire un quadro di iniziative che potesse far fronte alle sfide per la gioventù emergenti dalla globalizzazione e dagli importanti mutamenti socio-economici a essa correlati. Si riteneva necessario, in altri termini, predisporre un nuovo contesto.

Secondo quanto riportato dalla Comunicazione, la cooperazione nel settore della gioventù si fonda su tre pilastri: la cittadinanza attiva dei giovani, mediante il metodo aperto di coordinamento che definisce quattro “assi portanti” (partecipazione, informazione, volontariato, migliore conoscenza dei giovani); l'integrazione socio-professionale dei giovani mediante l'applicazione del Patto europeo per la gioventù, secondo tre assi prioritari (occupazione/integrazione sociale, istruzione/formazione, conciliazione tra vita professionale e vita familiare); la considerazione della gioventù anche nelle altre politiche. La strategia elaborata dalla Commissione proponeva di migliorare le opportunità per i giovani in alcuni campi d'azione determinati: istruzione, occupazione, creatività e imprenditorialità, salute e sport, partecipazione, integrazione sociale, volontariato, rapporto tra giovani e il mondo.

La successiva Risoluzione del Consiglio del 27 novembre 2009 su un quadro rinnovato di cooperazione europea in materia di gioventù ab-

bracciava le linee programmatiche definite dalla Commissione, delineando così una strategia di medio periodo, fino al 2018, per il perseguimento di due obiettivi generali: la creazione per i giovani di maggiori opportunità nel campo dell'istruzione e del mercato del lavoro e la promozione fra i giovani dei valori della cittadinanza attiva, dell'inclusione sociale e della solidarietà. I settori di intervento individuati entro cui sviluppare le iniziative erano vari: istruzione e formazione, occupazione e imprenditorialità, salute e benessere, partecipazione, volontariato, inclusione sociale, giovani nel mondo, creatività e cultura.

Per il perseguimento dei due obiettivi indicati, il Consiglio articolava in due linee direttrici l'approccio che le istituzioni dell'Unione europea avrebbero dovuto adottare: da un lato, il ricorso a iniziative specifiche nel campo dei giovani, dall'altro, l'adozione di iniziative di integrazione, caratterizzate da un approccio trasversale, ove tenere conto delle tematiche inerenti ai giovani nell'elaborazione delle politiche in altri settori specifici. La Strategia, dipanandosi entro un orizzonte temporale di nove anni, contempla tre cicli di durata triennale ciascuno, al termine dei quali è prevista una valutazione dei progressi e la ridefinizione delle priorità per il ciclo successivo di lavori.

A conclusione del primo ciclo triennale, la Relazione congiunta del Consiglio e della Commissione per il 2012 documentava un quadro complessivamente soddisfacente nell'attuazione degli otto campi di azione individuati. I risultati conseguiti in ciascuno degli ambiti in base alle iniziative dell'Unione europea e alle segnalazioni da parte degli Stati membri venivano così riassunti:

*Istruzione e formazione.* Le iniziative poste in essere in quest'ambito mirano a sostenere il quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione denominato "ET2020". Le iniziative concernono la modernizzazione dei sistemi di istruzione superiore. Inoltre, il quadro si focalizza sull'apprendimento non formale e informale al fine di permettere l'acquisizione di competenze trasversali.

*Occupazione e imprenditorialità.* Si tratta del principale fronte di intervento nel corso del primo triennio. Si sono registrate iniziative da parte degli Stati membri volte a facilitare l'accesso dei giovani al mercato del lavoro, associate talvolta a programmi di mobilità. Particolari attenzioni sono

state dedicate anche al tema dell'occupazione giovanile, ambito nel quale i giovani rivendicano azioni concrete. Uno spazio significativo è occupato, in diversi Stati membri, dalle politiche di educazione all'imprenditorialità, oggetto spesso di strategie specifiche. Non mancano, inoltre, iniziative di sensibilizzazione tra cui l'istituzione della settimana europea della gioventù.

*Salute e benessere.* In quest'ambito il Consiglio ha adottato nel 2008 un'apposita Risoluzione sulla salute e sul benessere dei giovani, diretta ad affrontare i problemi che generano le maggiori preoccupazioni nella condotta dello stile di vita, con particolare riguardo all'attività fisica, all'abuso di alcolici e di tabacco, alla vita sessuale. Gli Stati membri hanno adottato misure di attuazione o misure specifiche finalizzate alla promozione di uno stile di vita sano.

*Inclusione sociale.* Questo fronte di intervento si caratterizza per la stretta correlazione che esso presenta con il tema del contrasto alla disoccupazione giovanile. L'approccio prevalente da parte degli Stati membri ha natura intersettoriale.

*Partecipazione.* Le attività degli Stati membri si sono concentrate sul coinvolgimento da parte dei giovani nei processi decisionali, specialmente per quanto attiene alle politiche giovanili, tramite la definizione degli opportuni meccanismi e lo sviluppo delle necessarie strutture. Particolare enfasi è stata data, specie da parte del Consiglio, alla partecipazione dei giovani alla vita democratica. A sua volta, la Commissione si è attivata facendosi promotrice dell'iniziativa "Gioventù in movimento" che si concentra su quattro linee di azione: il potenziamento del sistema di apprendimento permanente, volto allo sviluppo di competenze chiave e all'acquisizione di risultati didattici di qualità; l'incremento della percentuale di frequenza dei corsi di istruzione superiore o equivalente anche mediante un programma di riforma e di modernizzazione dell'istruzione superiore, tramite sistemi di valutazione delle prestazioni delle università e una nuova strategia di cooperazione tra l'Unione europea e i Paesi terzi; il rafforzamento dei programmi di mobilità, anche in ambito professionale, e l'eliminazione degli ostacoli ancora esistenti a livello degli Stati membri; un miglioramento della situazione occupazionale dei gio-

vani, mediante politiche che possano agevolare la transizione dal mondo dell'istruzione al mercato del lavoro e il rafforzamento dei servizi pubblici per l'impiego, con particolare attenzione alla posizione dei giovani.

Sempre nell'ambito delle iniziative finalizzate al rafforzamento della partecipazione dei giovani, si registrano anche l'elaborazione del Portale europeo per i giovani e la creazione di una tessera "Youth on the move" per agevolarne la mobilità.

*Volontariato.* Le azioni intraprese dagli Stati membri mirano, in questo settore, a sensibilizzare il pubblico rispetto alle opportunità di mobilità internazionale per i giovani volontari. A fianco del programma "Gioventù in azione" e al servizio volontario europeo, alcuni Paesi coltivano programmi di scambio bilaterali o multilaterali. Non sfugge agli Stati membri l'esigenza di garantire opportune modalità di riconoscimento delle esperienze di volontariato condotte dai giovani, per esempio mediante sistemi premiali che ne contemplino l'inserimento nel mercato del lavoro.

*Cultura e creatività.* Su questo versante, in occasione della conclusione del primo ciclo triennale, la Commissione e il Consiglio hanno constatato l'esistenza di un novero ancora limitato di iniziative per promuovere l'accesso dei giovani alla cultura.

*Giovani e il mondo.* La maggior parte degli Stati membri ha testimoniato l'esistenza di opportunità di ampio raggio per i giovani per partecipare a occasioni di confronto sulle politiche giovanili a livello mondiale, così come a conferenze politiche su temi globali.

## La Strategia 2018: il secondo ciclo triennale

La Relazione presentata a chiusura del secondo ciclo nel 2015, partendo dalle risultanze emerse nel triennio precedente, ha illustrato gli ulteriori passi compiuti dagli Stati membri nella direzione del rafforzamento coordinato delle politiche giovanili. I dati confermano che la crisi a livello mondiale sta avendo un impatto significativo soprattutto sui giovani, nonostante il livello di istruzione delle generazioni sia superiore a quello delle precedenti e si registri un netto ribasso dell'abbandono scolastico.

Parimenti, la Relazione segnala come il tasso di disoccupazione di chi vanta un'istruzione terziaria, pur in aumento a livello europeo, registra un valore nettamente inferiore rispetto alla popolazione con bassi livelli di istruzione. Tuttavia, si colgono in generale crescenti preoccupazioni legate al rischio di esclusione sociale o di povertà. Quest'ultimo rischio affligge soprattutto i giovani, spesso legati a occupazioni precarie, a tempo parziale o temporanee, alimentando il rischio di una divaricazione sempre più ampia tra i giovani che coltivano la loro istruzione e che, grazie a un lavoro, possono partecipare alla vita sociale, civile e culturale e coloro che, invece, soffrono il rischio di emarginazione ed esclusione sociale.

Anche per contrastare queste crescenti e diffuse preoccupazioni, l'azione degli Stati membri, nel corso del triennio 2013-2015, si è concentrata soprattutto sui versanti dell'occupazione, dell'inclusione e della partecipazione.

Sotto il primo profilo, le iniziative degli Stati membri si sono concentrate, nuovamente, sulla riduzione dell'abbandono scolastico e sulla promozione dell'istruzione superiore. Analogamente, il Consiglio ha adottato una raccomandazione per la convalida dell'apprendimento non formale e informale, nell'ottica di valorizzare le attività svolte al di fuori del contesto dell'istruzione formale.

Accanto agli interventi sul merito del sistema dell'istruzione, gli Stati membri e l'Unione europea hanno profuso importanti sforzi per comprimere il divario tra il mondo dell'istruzione e il mondo del lavoro, in particolare attraverso l'istituzione della garanzia per i giovani, che ambisce a fornire loro, oltre alla possibilità di ingresso nel mercato del lavoro, anche opportunità come tirocini, esperienze di apprendistato, ulteriori corsi di studi.

Il secondo fronte di intervento principale è quello dell'inclusione: in questa direzione, l'agenda dell'Unione europea ha riservato un'attenzione particolare al tema dell'animazione socioeducativa per i giovani, che potrebbe costituire un antidoto rispetto alla riluttanza al coinvolgimento nelle forme di partecipazione tradizionali, cui fa da contraltare la richiesta di spazi e di canali diversi.

A queste importanti iniziative si associa l'avvio, a far data dal 2014, del programma Erasmus+ (che ha assorbito, ampliandolo significativamente, il programma Erasmus) per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport, che beneficia di un bilancio di 14,7 miliardi di Euro fino al 2020. Il 10% del bilancio è riservato alle attività nel settore della gioven-

tù, da cui deriva la possibilità di partecipare a programmi di mobilità e scambio per circa 400.000 giovani.

Youthpass continua invece a rappresentare lo strumento di riconoscimento delle attività di apprendimento non formale e informale, che conta ormai il rilascio di circa 250.000 certificati.

Da ultimo, non si possono tacere gli sforzi crescenti, soprattutto da parte della Commissione, per informare i giovani sulle opportunità derivanti dalle politiche e dai programmi attivati a livello dell'Unione. Su tutti, lo strumento privilegiato per una corretta e costante informazione è costituito dal Portale europeo per i giovani, su cui si registrano contatti crescenti in termini di numeri di visitatori.

### Le prospettive di cooperazione per il terzo triennio (2016-2018)

La stessa Relazione, illustrando i risultati conseguiti al termine del secondo ciclo triennale, individua le priorità che le politiche degli Stati membri e dell'Unione europea dovranno perseguire nel corso del triennio finale della Strategia.

Segnatamente gli obiettivi comprendono: l'aumento dell'inclusione sociale dei giovani; l'incremento della partecipazione dei giovani, con particolare attenzione a quelli a rischio di emarginazione; l'integrazione nel mercato del lavoro dei giovani, soprattutto in relazione alle categorie dei disoccupati di lunga durata e dei giovani che attraversano la transizione dall'istruzione al lavoro.

Diversi sono gli strumenti ai quali la Commissione e gli Stati membri potranno fare ricorso in questi ambiti: fra questi, le attività di animazione socioeducativa, le nuove forme di partecipazione ai processi democratici, i programmi di volontariato, le pratiche di integrazione sociale.

La Relazione riconosce, in conclusione, che le politiche per la gioventù non possono in realtà operare in modo isolato, ma richiedono una stretta complementarità con le politiche in settori particolari, come l'istruzione, l'occupazione, la salute, i media digitali, lo sport. Gli Stati membri che partecipano al quadro di cooperazione sono anzi incentivati ad attuare tali forme di collaborazione e tali modalità di lavoro intersettoriali che possono concorrere al conseguimento degli obiettivi sottesi alle politiche per la gioventù.

## Conclusioni

L'ampiezza e la varietà delle iniziative avviate dall'Europa con riguardo alle giovani generazioni è emblematica dell'importanza che tale ambito riveste nel quadro della costruzione dei cittadini europei del domani.

L'Unione europea non può, chiaramente, sostituire gli Stati membri né replicarne l'azione, ma può farsi interprete dell'esigenza di costruire un nuovo spirito coagulante tra i cittadini europei, rivitalizzando le libertà fondamentali sancite dai trattati (prima fra tutte, la libertà di circolazione) con interventi che sappiano rafforzare, e talvolta "risvegliare" la consapevolezza dell'appartenenza a una costruzione comune.

## Note

<sup>1</sup> Per alcuni lineamenti generali, si v. Paoli S., *Il sogno di Erasmo. La questione educativa nel processo di integrazione europea*, Milano, Franco Angeli, 2010.

<sup>2</sup> Corte di Giustizia CEE, 30 maggio 1989, *Erasmus, Commissione c. Consiglio*, causa 242/87.

<sup>3</sup> Così dispone l'art. 14: «1. Ogni persona ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua.

2. Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria.

3. La libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio». Si v. anche il commento di Salazar C., *Diritto all'istruzione*, in S. Allegrezza, R. Mastroianni, F. Pappalardo, O. Pollicino, O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2017.

## Bibliografia

Commissione europea, *Erasmus: changing lives opening minds for 25 years*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, 2011.

D'Ottavi R., *La formazione nei principali paesi dell'Unione europea: un'indagine comparativa con i principali paesi del mondo*, Working Papers, n. 6/2015 – Centro Altiero Spinelli.

Libro bianco della Commissione europea, *Un nuovo impulso per la gioventù europea*, 21 novembre 2001, COM(2001) 681 def.

Paoli S., *Il sogno di Erasmo. La questione educativa nel processo di integrazione europea*, Milano, Franco Angeli, 2010.

Salazar C., *Diritto all'istruzione*, in S. Allegrezza, R. Mastroianni, F. Pappalardo, O. Pollicino, O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2017.

# L'Europa e il digitale

*Marco Bassini*

## Introduzione

Il settore delle nuove tecnologie rappresenta senz'altro uno degli ambiti di azione dell'Unione europea in cui si registrano le più importanti fibrillazioni al giorno d'oggi. Del resto, le trasformazioni che hanno segnato il passaggio verso un'economia digitale sono state alimentate da una formidabile e rapidissima evoluzione tecnologica, non comparabile con alcuno stadio di avanzamento della tecnica nel corso dei decenni precedenti.

L'avvento delle tecnologie digitali ha così trasformato radicalmente non solo le abitudini degli individui e il loro modo di relazionarsi con la collettività ma anche il modo di fare impresa e il rapporto tra i cittadini e la pubblica amministrazione.

A sua volta, la disponibilità di Internet ha permesso ai cittadini e alle imprese dell'Unione europea di realizzare appieno le opportunità e i vantaggi connessi all'appartenenza a un mercato comune e, in definitiva, di avvalersene. Al contempo, superando ogni steccato o barriera regolamentare, Internet ha costituito un fattore di propulsione rispetto all'armonizzazione di svariati comparti normativi, inducendo a ridurre le distanze tra le legislazioni degli Stati membri. Non solo: molti degli atti adottati quando la transizione verso il digitale non si era ancora perfezionata si sono rivelati obsoleti alla prova della tecnologia, richiedendo un sostanziale adeguamento, che si è tradotto talvolta nella revisione della normativa esistente (si pensi al quadro in materia di servizi di media audiovisivi che ha sostituito la disciplina sulla televisione senza frontiere<sup>1</sup>),

talaltra nell'innalzamento del livello di armonizzazione richiesto agli Stati membri (si pensi alla disciplina sulla protezione dei dati personali, introdotta dalla Direttiva 95/46/CE e che di recente è stata sostituita dal nuovo Regolamento 2016/679<sup>2</sup>).

Sarebbe dunque riduttivo circoscrivere l'impatto di Internet alle sole politiche in cui l'azione dell'Unione europea si è concretamente declinata sul terreno dei servizi della società dell'informazione. Recentemente, il legislatore dell'Unione ha posto mano alla disciplina sulla tutela dei consumatori nei contratti a distanza e a quella sulla tutela dei dati personali: pur non trattandosi di ambiti che rientrano, in senso stretto, nell'alveo delle politiche sul digitale, è del tutto evidente come il consumatore di oggi è anche e forse soprattutto un consumatore *digitale*; e come la privacy degli individui è in modo particolare una privacy *digitale*. Non deve destare stupore, allora, che l'Unione europea abbia elaborato di recente un grande disegno per la creazione del mercato unico digitale. Solo la rimozione dei persistenti ostacoli all'utilizzo delle tecnologie digitali in svariati ambiti, infatti, può consentire all'Europa di coronare l'ambizione di costruire un mercato unico. Non si tratta di un obiettivo fine a sé stesso, ma di una tappa fondamentale per il rilancio dell'economia degli Stati membri e per concretizzare le opportunità di business che i nuovi servizi dell'economia digitale portano con sé.

Al giorno d'oggi, infatti, il 54% del valore dell'economia digitale a livello globale (considerando Stati Uniti e Unione europea) è prodotto da imprese e servizi stabiliti negli Stati Uniti e solo il 4% è generato da servizi transfrontalieri in Europa: il restante 42% si deve a servizi che non hanno natura transfrontaliera e che sono radicati nei singoli Stati membri. Vi è quindi un enorme potenziale in termini di valore che risulta allo stato non adeguatamente sfruttato.

Questo vasto disegno di riforma, che abbraccia diversi settori, ambisce a restituire un quadro normativo al passo con le sfide delle tecnologie e, soprattutto, in grado di governarne gli sviluppi futuri.

Le stime dell'Unione europea documentano che il mercato unico digitale dovrebbe creare un valore in termini di sviluppo pari a 415 miliardi di Euro per anno.

Alla radice di questo quadro dovrebbe restare invariato il caposaldo fondamentale intorno al quale ruota il funzionamento dell'economia digitale, sebbene si tratti di un elemento che, nell'ambito delle politiche

settoriali, subisca reiterate tensioni: vale a dire, il quadro sulla responsabilità dei fornitori di servizi della società dell'informazione.

### Gli Internet *Service Provider* come nuovi gatekeeper dell'informazione

La Direttiva 2000/31/CE rappresenta il fulcro per il funzionamento del mercato unico europeo. Si tratta del primo provvedimento dell'Unione europea teso a definire un livello di armonizzazione tra gli Stati membri per la circolazione dei servizi della società dell'informazione<sup>3</sup>. Tale cornice normativa ha favorito lo sviluppo del commercio elettronico, stabilendo il principio del Paese d'origine ed enunciando una serie di requisiti e di obblighi che interessano le informazioni da fornire ai consumatori, le comunicazioni commerciali e la conclusione di contratti per via elettronica.

Tuttavia, il vero elemento nodale di questa disciplina riposa nella definizione delle regole sulla responsabilità degli intermediari che forniscono servizi di *mere conduit* (accesso alla rete), *caching* (memorizzazione temporanea) e di *hosting* (memorizzazione permanente). Si tratta di un profilo di fondamentale importanza che ha consentito la creazione di un terreno regolamentare fertile affinché gli operatori delle piattaforme digitali potessero estendere il proprio raggio d'azione dagli Stati Uniti all'Europa. In assenza di queste condizioni di favore, sarebbe risultato sconveniente se non addirittura inutile operare su scala globale in Europa.

La responsabilità degli Internet *service provider* poggia su due pilastri fondamentali. Da un lato, l'assenza di un obbligo generale di sorveglianza sui contenuti immessi dagli utenti che utilizzano i servizi del prestatore. Questa previsione trova la propria giustificazione, oltre che nelle difficoltà di esigere un controllo "giuridico" su ogni contenuto caricato sul web, anche in ragioni di carattere socio-economico: l'esercizio di una sorveglianza sistematica sui contenuti, evidentemente preordinato al loro filtraggio, trasformerebbe i fornitori di servizi in censori privati, attribuendo a dei soggetti imprenditoriali una funzione – quella di colpire attività o informazioni illecite – che non può che spettare a poteri pubblici, e di norma all'autorità giudiziaria. L'esercizio di una simile for-

ma di sorveglianza, inoltre, implica la necessità di fronteggiare dei costi, imponendo l'adozione di misure *ad hoc* anche sotto il profilo meramente organizzativo. In ultima analisi, pretendere un controllo preventivo sui contenuti sarebbe contrario all'assunto di una rete Internet libera e neutrale che favorisca la partecipazione e l'inclusione dei cittadini.

Il secondo pilastro di questa disciplina si sostanzia nella previsione delle esenzioni di responsabilità in relazione alle informazioni trasmesse o memorizzate. Per quanto riguarda in particolare la figura dell'*hosting provider*, ossia del fornitore di servizi di memorizzazione permanente (si pensi alle piattaforme di condivisione video come YouTube o Vimeo, o ai social network come Facebook, Google Plus e Twitter), tale operatore non è responsabile in relazione ai contenuti pubblicati dagli utenti qualora non sia effettivamente al corrente della natura illecita dei medesimi oppure qualora, una volta al corrente della natura illecita, agisca senza indugio per rimuovere o disabilitare l'accesso ai contenuti.

Anche questo secondo profilo della disciplina degli Internet *service provider* è motivato sia da considerazioni di carattere giuridico – in quanto, diversamente, il fornitore di servizi diventerebbe responsabile a titolo oggettivo per ogni contenuto illecito che abbia diffuso – sia da ragioni di carattere economico – giacché addebitare una responsabilità per i contenuti illeciti presupporrebbe che il prestatore eserciti un controllo sui contenuti.

Proprio l'assenza di un controllo sui contenuti è la cifra distintiva del paradigma giuridico ed economico degli Internet *service provider*, che non hanno alcuna responsabilità editoriale, a differenza dei fornitori di contenuti, i quali invece rispondono direttamente dei contenuti diffusi in rete.

Tuttavia, lo iato concettuale e operativo tra queste due figure, agli albori di Internet ben distinte, è andato sempre più riducendosi a causa dell'evoluzione che i servizi della società dell'informazione hanno conosciuto e che avvicinano sempre di più i *provider*, da meri prestatori neutrali e passivi, del tutto estranei ai contenuti, al modello dei fornitori di contenuti. Di frequente, i prestatori di servizi come gli *hosting provider* tendono ad associare contenuti pubblicitari ai contenuti diffusi, a stipulare accordi di licenza per lo sfruttamento di contenuti audiovisivi o a classificare, seppure sulla base di algoritmi, e dunque di meccanismi automatici, i contenuti in modo da agevolare la navigazione da parte degli

utenti. La domanda di fondo è se tali attività costituiscano un esercizio di responsabilità editoriale, e dunque di controllo sui contenuti, che vale a sottrarre dalle esenzioni di responsabilità i prestatori di servizi<sup>4</sup>.

Per quanto il dibattito in corso a livello dell'Unione europea nell'ambito della riforma del mercato unico digitale abbia interessato anche queste norme, allo stato sembra prevalere un'impostazione volta a confermare il regime di favore per i fornitori di servizi.

Tale visione trova conferma, seppure parzialmente, anche nelle politiche di carattere settoriale, come quelle che concernono i servizi di media audiovisivi e la tutela del diritto d'autore online. In tali ambiti è comunque avvertita tuttavia l'esigenza di assicurare che le piattaforme digitali non divengano veicolo di elusione delle regole pensate per gli operatori che offrono contenuti audiovisivi. Le riforme in corso si dimostrano particolarmente sensibili all'esigenza di assicurare un *level playing field* nel quale tutti gli operatori impegnati nello svolgimento delle medesime attività economiche competano su un terreno regolamentare uniforme. La possibilità di utilizzare le piattaforme gestite dagli Internet *service provider* per la condivisione di contenuti audiovisivi e di contenuti tutelati dal diritto d'autore segnala l'esigenza di un terreno regolamentare comune.

Non a caso, le proposte di riforma elaborate in questi settori si collocano in questa direzione, istituendo anche in capo alle piattaforme di condivisione video sistemi di prevenzione dei contenuti nocivi per i minori e dei contenuti che integrano *hate speech* oppure obblighi di stipulare accordi di licenza con i titolari dei diritti d'autore. Appare evidente come nell'età della convergenza anche il tradizionale paradigma giuridico conosca dunque importanti tensioni.

## I pilastri del mercato unico digitale

La strategia per il mercato unico digitale approvata nel maggio 2015 si snoda in una moltitudine di azioni che si possono ricondurre essenzialmente a tre pilastri di intervento.

*Il primo pilastro.* Il primo pilastro è quello del miglioramento dell'accesso ai beni e ai servizi digitali in Europa per i consumatori e le imprese.

Secondo i dati diffusi dalla Commissione, il commercio elettronico

transfrontaliero è ancora relegato a un ruolo secondario nelle abitudini dei cittadini europei. Soltanto il 15% dei consumatori ha acquistato online beni o servizi da un altro Stato membro nel 2014, mentre una quota decisamente più ampia, pari al 44% dei consumatori, ha fatto ricorso all'e-commerce per acquistare beni o servizi nello stesso Paese di residenza. Al contempo, la percentuale delle piccole e medie imprese che effettuano vendite transfrontaliere è assai ridotta, inferiore al 10%. Secondo la Commissione, un ulteriore sforzo di armonizzazione delle regole sul commercio elettronico vigenti negli Stati membri potrebbe dischiudere innumerevoli vantaggi, sia sul lato dei consumatori, che potrebbero accedere a un più vasto raggio di prodotti e servizi online, sia per le imprese che potrebbero più agevolmente avviare il proprio business o incrementarlo in misura significativa.

A questo disegno di riforma nell'ambito del primo pilastro, nelle intenzioni delle istituzioni dell'Unione europea, dovrebbero accompagnarsi alcuni interventi collaterali.

Anzitutto, la strategia indica la necessità di migliorare i servizi di consegna dei pacchi, in quanto fattori come la riduzione dei costi e la disponibilità di opzioni favorevoli per la restituzione dei beni sono altamente considerati dai consumatori come una variabile rilevante nella scelta di ricorrere al commercio elettronico.

In secondo luogo, un elemento centrale nel rafforzamento dell'accesso dei consumatori ai beni e ai servizi online è costituito dalla rimozione del *geoblocking*, che permette alle imprese, tramite l'applicazione di misure tecnologiche, di realizzare discriminazioni tra i consumatori sulla base della loro nazionalità, del luogo di residenza o di stabilimento. Al riguardo, è stata elaborata una proposta di Regolamento di ampio respiro che, oltre a vietare il *geoblocking*, intende impedire alle imprese di applicare trattamenti differenziati nei confronti dei consumatori a seconda della loro origine e mira a eliminare anche una particolare tipologia di discriminazioni, fondata sulle modalità di pagamento utilizzate.

Un altro elemento di grande portata nell'ambito del primo pilastro coincide con la riforma del diritto d'autore. Si tratta di un passaggio cruciale per modernizzare una legislazione che risente in modo particolare dei nuovi modelli di circolazione delle opere dell'ingegno. Nel settembre 2016 è stata presentata una proposta di direttiva sul diritto d'autore nel mercato unico digitale che incide su vari fronti. Nell'economia di questa

proposta, un passaggio assai delicato concerne il ruolo delle piattaforme che memorizzano e danno accesso al pubblico a grandi quantità di opere e materiali caricati dagli utenti, ai quali il provvedimento impone l'obbligo di concludere accordi con i titolari dei diritti e di adottare misure efficaci per assicurarne il funzionamento. Si tratta di una previsione problematica, che è destinata a suscitare un importante dibattito, in quanto sembra indicare il superamento del paradigma delle piattaforme digitali di condivisione di contenuti come meri fornitori di servizi, al punto di presupporre una responsabilità editoriale. Al di là di questo crinale specifico, la necessità di una riforma del diritto d'autore a livello europeo è evidente<sup>5</sup>.

Al primo pilastro, inoltre, afferiscono anche le azioni che dovranno perseguire una semplificazione degli adempimenti in materia di imposta sul valore aggiunto.

*Il secondo pilastro.* Il secondo pilastro comprende una serie di azioni di particolare peso specifico in settori variegati, il cui intento unificatore è la creazione di un ecosistema favorevole alla crescita delle reti digitali e dei servizi innovativi.

Il fronte di azione più importante, in quest'ottica, appare quello che si estrinseca nella tutela della privacy degli utenti. Uno degli elementi che ancora dissuade gli individui dall'opportunità di avvalersi dei servizi dell'economia digitale si lega alla preoccupazione di un'eccessiva interferenza con la propria vita privata e un utilizzo non corretto o sproporzionato dei propri dati personali. Su questo versante non si può non dare atto della recente adozione di un nuovo Regolamento generale sulla protezione dei dati personali destinato a sostituire, a partire dal maggio 2018, la Direttiva 95/46/CE. Questo provvedimento segna definitivamente un innalzamento del livello di tutela a fronte dei rischi crescenti cui la privacy degli individui è esposta nella società dell'informazione.

Questo Regolamento ha costituito il coronamento di un progetto e di una discussione non facile, rappresentando giocoforza l'esito di una mediazione tra le differenti sensibilità politiche espresse dagli Stati membri.

Nondimeno, rispetto ad alcuni passaggi, come l'adozione di un approccio *risk based approach*, che affida alle imprese il compito di valutare le misure necessarie a neutralizzare il livello di rischio nel trattamento

di dati, costituisce un passo in avanti senz'altro apprezzabile. Accanto a questo importante atto, che ha conosciuto un *iter* autonomo, estraneo alla riforma del mercato unico digitale, è in discussione una proposta di Regolamento in materia di protezione dei dati personali nelle comunicazioni elettroniche. L'oggetto di questa proposta di Regolamento si estende al trattamento dei contenuti delle comunicazioni elettroniche e dei cosiddetti metadati: si afferma, come regola generale, l'obbligo di eliminazione di tali dati da parte del fornitore di servizi quando la loro conservazione non sia più giustificata. Sono inoltre previste semplificazioni per le norme sull'utilizzo dei cookies.

Un ulteriore fronte di azione si declina sul versante della disciplina dei servizi di media audiovisivi. In questo settore, la vigente Direttiva 2010/13/UE ha sostituito le precedenti Direttive 89/552/CEE ("televisione senza frontiere") e 2007/65/CE, adeguando la disciplina della circolazione transfrontaliera dei contenuti audiovisivi alle nuove modalità rese disponibili dalle tecnologie digitali<sup>6</sup>. La rapidità dei mutamenti tecnologici e la necessità di assicurare un equilibrio concorrenziale e regolamentare (*level playing field*) con le piattaforme digitali innovative ha tuttavia reso necessario sottoporre questo provvedimento a un programma di REFIT che mira ad ammodernarne i contenuti, eliminando alcune differenze regolamentari fondate sulle modalità di fruizione dei programmi di cui è venuta meno la ragion d'essere. La proposta di Direttiva per la revisione di questo quadro giuridico licenziata nel maggio scorso dalla Commissione, inoltre, introduce le piattaforme di condivisione video nell'ambito di applicazione della disciplina sui servizi di media audiovisivi, pur limitatamente agli obblighi di protezione dei minori e di prevenzione di contenuti nocivi, prendendo atto del processo di convergenza in corso nel settore dei media<sup>7</sup>. È interessante osservare l'ampio spazio riconosciuto dalla proposta alle iniziative di co-regolamentazione, che lasciano presagire il ricorso, in questo campo, a un nuovo modello di *governance* in cui all'autorità dei poteri delle autorità pubbliche si accompagni la declinazione delle regole di condotta secondo standard condivisi dalla comunità degli operatori.

Tra gli interventi che afferiscono al secondo pilastro, trova spazio, da ultimo, anche la riforma del quadro normativo sulle comunicazioni elettroniche, un comparto consolidatosi nel corso del tempo attraverso l'adozione di una moltitudine di atti. Anche in questo campo

è stata presentata nel 2016 una proposta di Direttiva per l'istituzione di un Codice europeo delle comunicazioni elettroniche. Gli interventi in materia fanno seguito all'adozione del Regolamento 2015/2120 che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta, particolarmente rilevante in quanto ha definito la posizione europea in tema di neutralità della rete.

Le azioni in questo campo, peraltro, si intersecano con le iniziative adottate nell'ambito dell'Agenda digitale europea a far data dal 2010 quale parte della strategia Europa 2020, volte, tra l'altro, a favorire l'accesso a Internet veloce e superveloce su scala universale e a prezzi competitivi, tramite adeguati investimenti in banda larga.

*Il terzo pilastro.* L'obiettivo delle misure che rientrano nel terzo pilastro è il rafforzamento di un'economia digitale europea, di cui elevare il potenziale di crescita.

Su questo versante si registrano soprattutto interventi di carattere strutturale nell'ottica di un'economia fondata sui dati. Le azioni dell'Unione europea, in questa direzione, perseguono l'eliminazione degli ostacoli (diversi da quelli inerenti alla protezione dei dati personali) alla circolazione dei dati nell'Unione europea e la certificazione dei servizi di *cloud computing*. Big data e *cloud* si collocano dunque come priorità di intervento, stante il crescente volume di dati e le possibilità di generare valore.

A questo fronte si affiancano le iniziative che intendono garantire, da un lato, una maggiore interoperabilità in settori specifici (come quello della sanità elettronica) e, dall'altro, la creazione di un mercato unico di carattere inclusivo. In merito a quest'ultimo punto, infatti, si è constatato come larga parte della popolazione possieda ancora delle attitudini e capacità limitate all'utilizzo delle tecnologie digitali. Si tratta di un divario assai rilevante, se si considera che secondo le stime della Commissione circa il 90% degli impieghi professionali richiederanno, nel prossimo futuro, l'utilizzo di *digital skills*.

Parimenti, è stato lanciato un Piano d'azione per l'eGovernment nel periodo 2016-2020, che ha l'obiettivo di accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione e implementare una strategia *digital by default* nel settore pubblico, che potrebbe originare importanti risparmi per gli Stati membri.

## Conclusioni

L'azione dell'Unione europea nell'ambito della trasformazione del mercato unico in un mercato unico digitale ha certamente il merito di adeguare il terreno regolamentare agli elementi di complessità determinati dall'avvento delle nuove tecnologie. E, tuttavia, l'esigenza di maggior peso in questo specifico frangente corrisponde alla definizione di un set di regole che sappia tenere il confronto con l'incedere, secondo ritmi difficilmente pronosticabili, dei mutamenti della tecnica. Talvolta, alcuni provvedimenti rischiano di nascere "già obsoleti", portando con sé limiti sin dall'origine nell'attitudine a intercettare le istanze di tutela sottese ai cambiamenti tecnologici. Un disegno di ampio respiro come quello promosso, di recente, dall'Unione europea sembra raccogliere questa sfida. Sarà importante coglierne la capacità di tenuta alla prova dei fatti, rispetto a uno scenario non certo agevole da prevedere nei suoi mutevoli contorni.

## Note

<sup>1</sup> In tema, si v. Mastroianni R., *La direttiva sui servizi di media audiovisivi e la sua attuazione nell'ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 2011.

<sup>2</sup> Sul punto si v. Sica S., D'Antonio V., Riccio G.M., *La nuova disciplina europea della privacy*, Padova, CEDAM, 2016 e Pizzetti F., *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Dalla Direttiva 95/46 al nuovo Regolamento europeo*, Torino, Giappichelli, 2016.

<sup>3</sup> Si v. per un quadro di sintesi: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv%3A124204> e Rossello C., *Commercio elettronico: la governance di Internet tra diritto statale, autodisciplina, soft law e lex mercatoria*, Milano, Giuffrè, 2006.

<sup>4</sup> Si v. anche Apa E., Pollicino O., *Modeling the Liability of Internet Service Providers*, Milano, Egea, 2013.

<sup>5</sup> Cfr. Campus G., Franzosi M., Pollicino O. (a cura di), *The Digital Single Market Copyright*, Roma, Aracne editrice, 2016.

<sup>6</sup> Cfr. ancora Mastroianni, *cit.*

<sup>7</sup> In tema, cfr. tra gli altri De Gregorio G., «The European Audiovisual Single Market», in *Diritto Mercato Tecnologia*, <https://www.dimt.it/index.php/it/mercatoconcorrenzaregolazione/15904-the-european-audiovisual-single-market>, 2017.

## Bibliografia

Apa E., Pollicino O., *Modeling the Liability of Internet Service Providers*, Milano, Egea, 2013.

- Campus G., Franzosi M., Pollicino O. (a cura di), *The Digital Single Market Copyright*, Roma, Aracne editrice, 2016.
- De Gregorio G., «The European Audiovisual Single Market», in *Diritto Mercato Tecnologia*, in <https://www.dimt.it/index.php/it/mercatoconcorrenzaregolazione/15904-the-european-audiovisual-single-market>, 2017.
- Mastroianni R., *La direttiva sui servizi di media audiovisivi e la sua attuazione nell'ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 2011.
- Pizzetti F., *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Dalla Direttiva 95/46 al nuovo Regolamento europeo*, Torino, Giappichelli, 2016.
- Rossello C., *Commercio elettronico: la governance di Internet tra diritto statutale, autodisciplina, soft law e lex mercatoria*, Milano, Giuffrè, 2006.
- Sica S., D'Antonio V., Riccio G.M., *La nuova disciplina europea della privacy*, Padova, Cedam, 2016.

## Sitografia

[https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market_en)



# Indice dei nomi

Adenauer, 24  
Amato, 21-22  
Cameron, 38-40  
Cartier-Bresson, 39  
Comenius, 132  
de Gaulle, 24  
Delors, 43  
Erasmus, 14, 20, 130, 132, 137  
Juncker, 26, 28, 64  
Laval, 60, 62  
Lehman Brothers, 44  
Leonardo da Vinci, 12, 132  
May, 40  
Mogherini, 70  
Montesquieu, 21-23  
Sarkozy, 24  
Schuman, 14, 30, 67  
Trump, 8, 16, 66, 73  
Tusk, 70  
Viking, 60, 62  
Werner, 43



# Indice degli acronimi

- ADR Alternative Dispute Resolution, 126-127
- BCE Banca Centrale Europea, 45-50, 63
- BRRD Bank Recovery and Resolution Directive, 51
- CEAS Sistema Europeo Comune di Asilo, 82
- CECA Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, 67-68, 107-109
- CED Comunità Europea di Difesa, 67
- CEDU Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, 59
- CEE Comunità Economica Europea, 21, 57, 67-68, 130
- CIE Centri di Identificazione ed Espulsione, 86
- CPE Comunità Politica Europea, 67
- CPT Centri Permanenza Temporanea, 86
- EHLASS European Home and Leisure Accident Surveillance System,  
119
- EPC European Policy Centre, 38
- EURATOM Comunità Europea dell'Energia Atomica, 67-68, 107-109
- FMI Fondo Monetario Internazionale, 63
- GAI Giustizia Affari Interni, 68
- LTRO Long Term Refinancing Operation, 48
- MES Meccanismo Europeo di Stabilità, 47-48, 52, 63
- MOU Memorandum Of Understanding, 63
- NATO North Atlantic Treaty Organization, 16, 66-67, 72-74
- ODR Online Dispute Resolution, 127
- OMT Outright Monetary Transaction, 48-49
- PSDC Politica di Sicurezza e Difesa Comune, 72-73

- RAPEX European Rapid Alert System For Non-Food Consumer Products, 118-119
- SLGS Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia, 78-79
- SME Sistema Monetario Europeo, 43
- SMP Securities Market Programme, 48
- TFUE Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, 69, 91-92, 118, 131
- TUE Trattato sull'Unione Europea, 23, 69
- UEM Unione Economica Monetaria, 45-46, 52
- UEO Unione Europea occidentale, 67, 72









**Lorenzo Cuocolo**, professore ordinario di Diritto comparato, insegna Diritto costituzionale comparato ed europeo nell'Università di Genova e Diritto pubblico nell'Università Bocconi. Ha svolto attività di ricerca presso la New York University e presso Sciences Po Paris.

Curatore scientifico del progetto Europeans, si è occupato di integrazione europea e di costituzionalismo multilivello. È autore di monografie e saggi su alcuni dei temi di maggiore attualità europea: tra questi l'unione bancaria, l'energia ed i servizi di interesse generale.

Publicazione realizzata in collaborazione con

