

L'EUROPA AL BIVIO

QUALE STRADA PER L'UNIONE DI DOMANI?

A cura dell'Osservatorio sull'UE del CSI



A cura di Emanuele Errichiello, Responsabile dell'Osservatorio sull'Unione europea del Centro Studi Internazionali

PRESIDENTE Antonio Virgili

DIRETTORE Francesco Gaudiosi

COMPONENTI DIRETTIVO Stellamarina Donato

Alexander Virgili

COMPONENTI ESECUTIVO Agnese Anselmo

Isabel Bianca

Fabrizia Candido

Aurelia D'Ambrosio

Francesco Generoso

Jacopo Scipione

Gregorio Staglianò

Edizione del Centro Studi Internazionali www.csinternazionali.org Napoli, Italia



IL CENTRO STUDI INTERNAZIONALI (CSI)

Il Centro Studi Internazionali è un think tank indipendente composto principalmente da giovani analisti, dottorandi, professionisti e ricercatori nel campo delle relazioni internazionali, della geopolitica e delle scienze sociali. Promuoviamo ricerche ed analisi su temi politici, economici e sociali fonendo strumenti di analisi ad istituzioni, aziende, policy-makers e cittadini. Oltre l'80% della membership è composta da giovani under-30.

MISSION & VISION

La nostra mission è quella di contribuire alla ricerca e alla conoscenza finalizzate al miglioramento della società fonendo strumenti di analisi a istituzioni, aziende, policy-makers e privati cittadini. A tale scopo, promuoviamo la creazione di uno spazio libero per la ricerca, lo studio e lo scambio di idee per sostenere una crescente internazionalizzazione delle attività cooperando con organizzazioni, istituzioni, associazioni e studiosi nazionali e internazionali che condividono una visione simile.

A David Sassoli, per un'Europa più coesa e solidale

INDICE

6 INTRODUZIONE

Emanuele Errichiello

8 SUMMARY

9 ISTITUZIONI E PROCESSI DEMOCRATICI

> Lorenzo Repetti Erika Frontini

16 GOVERNANCE ECONOMICA

Emanuele Errichiello Alessio Corsato

33 SFIDE DIGITALI

Jacopo Scipione Giovanni Maggi 41 TRANSIZIONE ECOLOGICA

Mario Ghioldi Alessandra Mozzi Simone Biggio

49 AZIONE ESTERNA

Stefania Calciati Elisabetta Crevatin Andrea Barbato

61 PROFILI DEGLI AUTORI

- f in Centro Studi Internazionali
- ecentro_studi_internazionali
- **y** eCSI_thinktank

È un'Unione Europea al bivio quella che troviamo oggi davanti a noi: nel mezzo di una crisi pandemica senza precedenti, e dopo aver affrontato due crisi – quella finanziaria e quella migratoria – non senza ripercussioni, l'Unione è chiamata a ripensare se stessa e il suo futuro.

Al bivio l'Unione si è in qualche modo sempre (ri)trovata. Che sia per destino o per condanna, fra le spinte post-nazionali e le dure posizioni dei sovranisti, fra il rigore e l'apertura alla spesa, fra le posizioni degli intergovernativisti e quelle dei federalisti, l'UE si è vista più volte, nel corso della sua storia, costretta a decidere che strada volesse intraprendere, pena la sua morte.

Tuttavia, mai come oggi, il bivio sembra ancora più evidente; ed è un bivio che impone una scelta essenziale. Quella tra l'accettare l'importanza di una maggiore e differente integrazione – cooperativa, solidale, partecipativa – per superare il deficit democratico, per potersi affermare come un attore globale stabile, per superare la sub-ottimalità della sua area valutaria, e il continuare a perseguire la strada della conservazione, in un mondo a tendenza multipolare che stringe l'Unione tra i suoi confini, le sue insicurezze, le sue idiosincrasie.

La strada intrapresa sembrerebbe la prima. Ne sono prova gli ultimi avvicendamenti a Bruxelles. Ne è prova, soprattutto, la volontà, con la Conferenza sul Futuro dell'Europa, di iniziare un processo di riflessione oltre le stanze della tecnica, aperto alla società civile. Sarà fondamentale cogliere quest'occasione per ripensare in maniera radicale il percorso europeo, comprenderne appieno le sfide ed il modo in cui affrontarle.

- f in Centro Studi Internazionali
- © @centro_studi_internazionali
- **y** eCSI_thinktank

Questo Policy Brief sul futuro dell'Unione europea ha come suo obiettivo quello di delineare una serie di proposte per il superamento delle problematiche strutturali e delle idiosincrasie che hanno caratterizzato l'Unione in questi suoi anni di vita.

Il documento si sofferma sull'analisi di cinque macro-aree, rispetto alle quali tenta di sviluppare le sue proposte: istituzioni e processi democratici, governance economica e unione monetaria, sfide digitali, transizione ecologica, azione esterna.

Istituzioni e Processi Democratici

L'origine dell'UE quale realtà orientata ad obiettivi tecnicofunzionali, così come l'assenza di una comunità politica europea, sono alla base del deficit democratico che affligge le istituzioni europee ancora oggi. Per rendere il processo decisionale europeo più incisivo ed inclusivo, si suggerisce una procedura volta a superare il voto all'unanimità in Consiglio, l'estensione dell'iniziativa legislativa al Parlamento europeo e ai Parlamenti Nazionali, l'introduzione di un referendum abrogativo a livello europeo. Inoltre, al fine di incoraggiare l'emersione di un senso di appartenenza comune, si raccomandano l'introduzione, per le elezioni europee, di liste ascrivibili a strutture partitiche transnazionalmente organizzate e consolidate, l'insegnamento dell'UE nelle scuole secondo nuove modalità, l'obbligatorietà di ERASMUS+ per gli studenti universitari, la fondazione di un'emittente televisiva pubblica europea.

Governance Economica e UME

Questa sezione, a margine di una breve analisi, si sofferma su due questioni. In primo luogo, delineerà un'idea di riforma istituzionale dell'UME, che veda come suo scopo il raggiungimento di un'ottimalità dell'unione monetaria la creazione di un'unione attraverso fiscale, completamento delle unioni bancaria e dei mercati capitali, un ripensamento del ruolo della BCE come prestatore di ultima istanza. In secondo luogo, inserendosi nell'attuale dibattito sulla riforma del Patto di Stabilità, suggerirà i tratti essenziali di una riforma delle regole, con particolare riferimento alla necessità di un superamento del regime basato sui principi dell'equilibrio del bilancio strutturale e della contrazione fiscale simmetrica.

- f in Centro Studi Internazionali
- © @centro_studi_internazionali
- @CSI_thinktank

Sfide Digitali

La sezione analizza l'attuale regolamentazione europea in materia digitale, per poi avanzare due macro-proposte. In primo luogo, si offriranno delle linee guida per la creazione di una vera e propria "società digitale europea", basate su una più capillare formazione, una semplificazione dei meccanismi d'ingresso nel mercato e un ammodernamento delle Pubbliche Amministrazioni. In secondo luogo, si definiscono i modi attraverso cui rendere più trasparenti i meccanismi che caratterizzano l'Intelligenza Artificiale.

Transizione Ecologica

Questa parte pone attenzione sull'importanza di uno sviluppo maggiormente sostenibile e incentrato su un'economia circolare. Dopo aver analizzato il contesto politico e normativo nazionale ed europeo sulla tematica, il capitolo sviluppa una serie di proposte volte ad ottimizzare il Piano d'Azione per l'Economia Circolare, ponendo l'accento sia sull'importanza del coordinamento tra i vari attori coinvolti, che sull'utilizzo di nuovi strumenti digitali che possano facilitare la condivisione di pratiche e politiche circolari.

Azione Esterna

Questa sezione si concentra su due aspetti fondamentali della strategia europea: lo sviluppo dell'approccio integrato alle crisi e la consolidazione del ruolo di mediatore internazionale nel campo proliferazione nucleare. Attraverso un'analisi dei casi studio rispettivamente del Sahel e degli Accordi sul Nucleare Iraniano, si giunge a proposte volte a rendere più efficaci le strategie europee. Nel primo caso la regionalizzazione delle missioni nel Sahel razionalizzazione della catena decisionale renderebbero più efficiente l'intervento nella regione; nel secondo caso, si consiglia di approfondire le relazioni bilaterali con l'Iran in campo umanitario e climatico, al contempo garantendo un rientro degli USA al tavolo delle negoziazioni a Vienna.



- f in Centro Studi Internazionali
- © @centro_studi_internazionali
- @CSI_thinktank

La nozione di deficit democratico è spesso associata alla struttura istituzionale dell'UE. Si tratta in realtà di un difetto congenito dell'UE, le cui radici risalgono alla fondazione delle Comunità europee. Queste, originariamente, non contemplavano le logiche proprie alla democrazia rappresentativa, ma erano basate sulla convinzione che la maggiore capacità di istituzioni sovranazionali e tecnocratiche di produrre risultati avrebbe generato benefici materiali in grado di conferire legittimità al sistema [1]. L'estendersi delle competenze dell'UE e l'accresciuta difficoltà nel fornire risposte efficaci a fronte di molteplici crisi hanno determinato la fine del consenso permissivo e cioè dell'accettazione passiva da parte degli elettori dell'avanzamento del processo di integrazione. Si rende quindi evidente la necessità di accrescere la legittimità dell'UE anche in termini di input.

Questa sezione si propone di affrontare la questione seguendo due strade complementari. Da un lato, si avanzano proposte di riforma istituzionale per ridisegnare il processo decisionale europeo e renderlo più aperto e inclusivo. Dall'altro, si considerano alcune proposte informali volte a favorire l'emersione di un senso di appartenenza condiviso quale presupposto per l'affermazione di una comunità politica europea formata da cittadini consapevoli e partecipi.

BACKGROUND

L'assetto istituzionale dell'UE si è sviluppato sulla base di successivi accordi tra gli Stati Membri, firmatari dei trattati da cui l'UE deriva i suoi poteri. Tuttavia, le istituzioni hanno saputo estendere il loro raggio di azione senza dover sempre passare per la riforma dei trattati, spesso grazie all'attivismo della Corte di Giustizia dell'UE. L'intenzione di creare un organismo capace di produrre decisioni ottimali evitando conflitti politici permane nel funzionamento della Commissione europea [2], che ha il mandato di promuovere l'interesse generale dell'Unione. D'altro canto, i trattati individuano nella democrazia rappresentativa il principio alla base del funzionamento dell'UE, prevedendo una rappresentanza su due livelli. In Consiglio, gli Stati Membri sono rappresentati dai rispettivi Governi, democraticamente responsabili di fronte a Parlamenti Nazionali e cittadini. I cittadini sono rappresentati dal Parlamento europeo, eletto a suffragio universale e organizzato secondo l'appartenenza politica dei deputati piuttosto che la loro nazionalità. Queste istituzioni esercitano congiuntamente la funzione legislativa. Tutto ciò è frutto di una pluralità di visioni sulla natura dell'Unione, che possono essere riassunte nella contrapposizione tra federalisti e intergovernativi. Tutti sembrano d'accordo sull'esistenza di un deficit democratico, ma ciascun campo si sofferma su aspetti differenti. Gli intergovernativi considerano gli Stati protagonisti del processo di integrazione e non condividono l'attivismo della Corte di Giustizia. I federalisti condannano il voto all'unanimità in Consiglio. Un'altra criticità è rappresentata dal diritto di iniziativa legislativa, di cui la Commissione è l'unica titolare. Esistono procedure che permettono ad altri attori di suggerire proposte, ma è sempre necessario passare per la Commissione. Tale monopolio esclusivo, eredità delle prime Comunità europee, non è più sostenibile [3].

La seppur fondamentale revisione dei trattati per quanto attiene ai processi decisionali e all'organizzazione istituzionale dell'UE non può tuttavia ritenersi sufficiente al fine di consolidare la legittimità del progetto europeo. È stato infatti rilevato come la qualità democratica delle istituzioni europee sia infatti aprioristicamente sottostimata dalla popolazione la cui partecipazione elettorale sarebbe inoltre relativamente insensibile ad eventuali progressi in tale ambito [4]. Se alcuni hanno ravveduto nell'esperienza dell'UE il tentativo di sperimentare una forma di sovranità compartecipata e multilivello contrapposta al paradigma stato-centrico [5], si ritiene qui che questo modello risulti scarsamente percorribile in mancanza di una consolidata legittimità popolare soprattutto a fronte della permanenza degli Stati Nazione come catalizzatori di obbedienza politica.

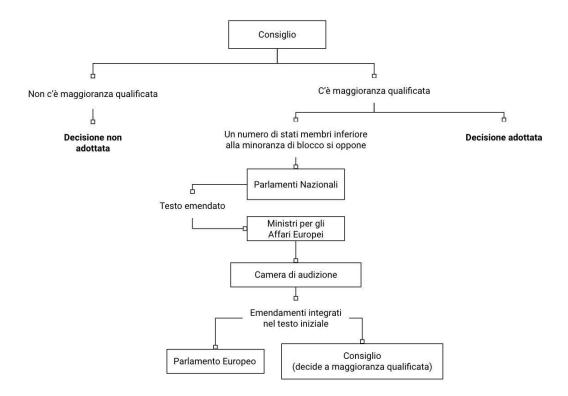
In questo contesto, si rileva inoltre l'impossibilità per l'UE di avvalersi degli strumenti classici per la creazione di una narrativa politica comune [6] alla luce del radicato e condiviso ripudio europeo della guerra e del mutato potenziale di penetrazione dei mezzi stampa tradizionali. Pur consapevoli delle limitate capacità impositive e coercitive dell'UE, si segnala quindi l'urgenza di costituire l'UE in quanto comunità politica a tutto tondo capace di suscitare uno spontaneo sentimento di appartenenza. Ci si pone cioè l'obiettivo di procedere al di là del concetto di cittadinanza attiva, accostando all'esistenza di una necessaria sfera pubblica un insieme di riflessi immediati e pratiche diffuse come forme di cittadinanza passiva.

PROPOSTE

- I. Il deficit democratico nell'assetto istituzionale dell'UE
- 1. Introduzione di una procedura che coinvolga i Parlamenti Nazionali e permetta di sostituire l'uso opportunistico del veto con la possibilità per i Paesi Membri di avanzare proposte costruttive.

Piuttosto che abbassare ulteriormente le soglie di maggioranza, con il rischio che le preferenze di alcuni non siano tenute adeguatamente in considerazione, si dovrebbe prevedere un sistema che consenta agli Stati Membri di porre il veto in maniera provvisoria e motivata, senza perciò bloccare definitivamente il processo decisionale. Nel momento in cui il Consiglio sia chiamato a votare un testo nei settori in cui oggi vige l'unanimità, laddove esista una maggioranza qualificata favorevole all'adozione, ma un numero di Paesi Membri inferiore alla minoranza di blocco sia contrario [7], questi dovrebbero avere la facoltà di rimettere il testo ad una camera di audizione. Tale organo, i cui membri verrebbero eletti tra i ranghi del Parlamento europeo in modo da rifletterne gli equilibri politici, avrebbe composizione variabile e sarebbe nello specifico formato da coloro che si occupano della materia oggetto del dibattito, i quali adotterebbero decisioni attraverso un voto a maggioranza semplice. La presidenza spetterebbe alla Commissione con possibilità di delega al commissario responsabile per tale materia o un altro membro della sua Direzione Generale. Infine, i Ministri per gli Affari Europei [8] di ciascun Paese Membro parteciperebbero in qualità di relatori. Prima di passare per la camera di audizione, i Governi che si sono opposti all'adozione dovrebbero sottoporre il testo ai rispettivi Parlamenti Nazionali affinché questi producano emendamenti entro 60 giorni dalla votazione in Consiglio.

Quindi, i Ministri per gli Affari Europei dei Paesi interessati riferirebbero gli emendamenti alla camera di audizione, che avrebbe a disposizione 30 giorni per rivedere il testo iniziale alla luce di quanto richiesto dagli Stati. Il testo risultante sarebbe quindi oggetto di una nuova votazione per l'adozione finale al Parlamento europeo e al Consiglio, dove un voto a maggioranza qualificata sarebbe a questo punto sufficiente. Di seguito un'illustrazione grafica dell'idea:



2. Estendere la platea degli attori che possono sottoporre proposte di leggi europee, dando maggiori poteri ai parlamentari nazionali ed europei, rendendo così il processo legislativo più partecipativo e aprendo un nuovo canale per l'espressione degli interessi nazionali.

In primo luogo, in qualità di unica istituzione che rappresenta direttamente i cittadini, il Parlamento europeo dovrebbe avere la possibilità di avanzare proposte formali al pari della Commissione. In aggiunta, anche i Parlamenti Nazionali dovrebbero avere la facoltà di elaborare proposte. In particolare, tale funzione dovrebbe essere attribuita alle commissioni parlamentari di una delle Camere [9]. Il Ministro per gli Affari Europei, dopo aver eventualmente consultato i suoi omologhi negli altri Stati Membri, riferirebbe le proposte elaborate in camera di audizione [10], la quale avrebbe a disposizione 30 giorni per selezionare le iniziative rilevanti per l'intera UE ed eventualmente emendarle, quindi sottoporle a votazione. In caso di esito positivo, le proposte sarebbero trasmesse alla plenaria dando inizio alla procedura legislativa ordinaria.

3. Regolarizzare l'uso del referendum a livello europeo prevedendo, in determinati ambiti stabiliti da un'apposita normativa europea, la possibilità per i cittadini di richiedere referenda abrogativi per atti normativi europei precedentemente approvati (ad esclusione dei trattati o parte di essi). Analogamente all'iniziativa dei cittadini europei, per attivare un referendum sarà necessario raccogliere le firme di un milione di cittadini provenienti da almeno un quarto degli Stati Membri che possono prendere parte al referendum. L'ammissibilità del quesito proposto sarà confermata dalla Corte di Giustizia dell'UE. È fondamentale che il referendum si tenga simultaneamente in tutti gli Stati, in modo da evitare che il risultato della consultazione in alcuni Paesi influenzi i cittadini chiamati ad esprimersi successivamente. L'esito del referendum sarebbe quindi definito sulla base di una doppia maggioranza, ovvero il referendum avrà esito positivo se la maggioranza dei votanti e la maggioranza degli Stati che vi partecipano si esprimono a favore. Affinché tale esito sia da ritenersi valido e vincolante, dovrà partecipare almeno il 50%+1 degli aventi diritto. In caso di referendum su questioni per le quali alcuni Stati Membri hanno ottenuto un opt-out o in cui vigono forme di cooperazione rafforzata, solo i cittadini degli Stati che partecipano effettivamente alla cooperazione avranno diritto di firma per la richiesta di referendum, nonché diritto di voto[11].

II. La necessità di costituire una comunità politica europea

1. L'introduzione, in occasione delle quinquennali elezioni europee, di liste politiche riferibili a strutture partitiche organizzate transnazionalmente sul modello dello *Spitzenkandidat* per consolidare il ruolo dei partiti europei come fulcro di elaborazione politica e di sintesi delle diverse istanze nazionali.

Si supererebbe così il semplice raggruppamento odierno delle varie rappresentanze nazionali nei gruppi parlamentari presenti in emiciclo. Ciò favorirebbe inoltre la convergenza delle varie opinioni nazionali su un nucleo di tematiche omogeneo aumentando così la capacità di risposta delle istituzioni europee. I vari partiti nazionali sarebbero quindi rappresentati in scheda elettorale dalle famiglie politiche europee di riferimento e ne difenderebbero il programma, pena l'esclusione dalla tornata elettorale. I parti rappresentanti delle minoranze locali e/o regionali conserverebbero il diritto di presentarsi esclusivamente sotto il proprio emblema e di stilare autonomamente la propria proposta programmatica.

2. L'introduzione di un corso curricolare obbligatorio di Educazione Civica nelle scuole secondarie di secondo grado, il cui programma verrebbe determinato dai vari Stati Membri in osservanza alle linee guida della Commissione per assicurarne la conformità rispetto ai principi esposti nella CDFUE (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) e nella CEDU (Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali). Alla Commissione spetterebbe invece il diritto esclusivo di determinare i contenuti, la durata e le modalità di insegnamento per l'insieme degli Stati Membri del modulo dedicato alla storia del progetto europeo ed al funzionamento dell'UE. Incoraggiamento di una metodologia mista che accosti allo studio delle attività sperimentali e dei viaggi di istruzione volti ad incrementare la familiarità degli studenti con l'UE.

3. Il ribaltamento della logica del programma ERASMUS+ tramite un suo sostanziale potenziamento e il superamento della modalità d'accesso condizionata a criteri di merito.

L'estensione obbligatoria del programma a tutti gli studenti universitari per una durata almeno semestrale con diritto di deroga legato a conclamate specificità accademiche o a motivate ragioni personali. Per limitare le defezioni legate a situazioni di difficoltà socioeconomica, occorrerà inoltre aumentare i fondi riservati alle borse di studio, prevedendone la progressività secondo criteri fissati a livello comunitario. Lo scambio ERASMUS+ implicherà inoltre l'obbligo per lo studente fuorisede di iscriversi ad un corso di lingua locale offerto dall'università ospitante al fine di favorirne l'inserimento nel tessuto sociale circostante.

4. La fondazione di un'emittente televisiva pubblica europea finanziata con fondi propri dell'UE o tramite la partecipazione delle varie emittenti pubbliche nazionali.

La rete opererebbe in lingua inglese ma dovrebbe essere accessibile in tutte le lingue ufficiali dell'UE ricalcando il modello del canale franco-tedesco ARTE. Si dovrebbe così favorire un avvicinamento alle istituzioni UE con parentesi informative dedicate e la trasmissione in diretta delle sedute più salienti del Parlamento Europeo. Il carattere spiccatamente europeo dell'emittente l'allontanerebbe così dal primo tentativo effettuato in questa direzione con la fondazione di EURONEWS (ora largamente finanziata tramite capitale privato). La programmazione verterebbe principalmente su tematiche culturali, storiche e politiche ma dovrebbe anche raccogliere eventi di intrattenimento dalla marcata connotazione europea. A questo proposito, tale emittente avrebbe quindi diritto di esclusiva nei confronti di ricorrenze quali Eurovision Song Contest e le competizioni europee per gli sport più apprezzati.

NOTE

- [1] G. Majone, "Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico", Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione, Paper I, 2010, Link:
- http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2010/10/Paper_Majone_DeficitDemocratico_sett2010.pdf.
- [2] M.A. Pollack, "Delegation, agency and agenda setting in the European Community", in International Organization vol. 51, n.1, 99–134, 1997.
- [3] H. Hyeonho, D. Hilpert, e T. König, "Institutional reform and public attitudes toward EU decision making", in European Journal of Political Research vol. 59, 599-623, 2020.
- [4] Moravcsik, A. (2008) The Myth of Europe's Democratic Deficit. Intereconomics: Journal of European Public Policy, Vol. 53, No. 6, 331–340.
- [5] Agnew, J. (2005) Sovereignty Regimes: Territoriality and State Authority in Contemporary World Politics, Annals of the Association of American Geographers, Vol. 95, No. 2, 437–461.
- [6] Hobsbawm, E. J. (1992) Nations and nationalism since 1780: programme, myth, reality. Cambridge, Cambridge University Press, 206.
- [7] Ovvero fino a quattro Stati Membri che rappresentino meno del 35% della popolazione dell'UE.
- [8] Figura da rendere obbligatoria, con poteri e funzioni armonizzati in tutti gli Stati Membri.
- [9] La scelta della Camera titolare di tale prerogativa dipenderebbe dalle disposizioni costituzionali di ciascun Paese Membro.
- [10] La composizione della camera di audizione sarebbe analoga a quanto descritto sopra.
- [11] Eccezioni potrebbero essere previste per i cittadini con nazionalità di uno Stato Membro che ha ottenuto un opt-out ma che risiedono permanentemente in un Paese incluso nella cooperazione oggetto del referendum.

- f in Centro Studi Internazionali
- o ecentro_studi_internazionali
- @CSI_thinktank

Questo capitolo articola la sua proposta partendo dall'osservazione che i fondamenti teorici e la struttura istituzionale della governance economica europea e dell'Unione Monetaria Europea (UME) siano inadeguati a fronteggiare le sfide dell'Unione Europea.

Con la creazione di una, seppur incompleta, unione bancaria e di strumenti di assistenza agli Stati, l'UE si ritrova oggi con un settore bancario meglio capitalizzato e più liquido; un mercato dei derivati più trasparente; un MES che garantisce assistenza agli stati membri; una banca centrale europea che, in presenza di programmi di adeguamento, è abilitata all'acquisto di infinite quantità di bond nazionali sul mercato secondario [1]. Le banche sono rafforzate e la possibilità di sostanziali differenze nel rendimento dei mercati obbligazionari dei diversi membri è relativamente Ciononostante, persistono la mancanza di uno strumento di bilancio comune, dunque la mancanza un'unione fiscale che garantisca coordinamento tra politiche fiscali e monetarie, oltre all'approccio problematico che caratterizza le economiche europee. Questi espongono l'Unione a rischi di shock asimmetrici e concorrono all'acuirsi di squilibri macroeconomici tra i Paesi membri, accentuando diseguaglianze in termini di crescita e debito.

L'attuale crisi pandemica sembrerebbe aver spianato la strada ad un ripensamento delle strutture istituzionali e normative dell'eurozona e dell'UE. Tuttavia, gran parte delle carenze strutturali nell'architettura dell'UME e delle problematicità della governance economica restano fondamentalmente irrisolte.

Al fine di proporre una soluzione a tali problematiche, a margine di una breve analisi, il seguente capitolo suggerirà: (1) un'idea di riforma istituzionale dell'UME, che veda come suo scopo il raggiungimento dell'ottimalità dell'unione monetaria e una revisione del ruolo della BCE; (2) inserendosi nell'attuale dibattito sulla riforma del Patto di Stabilità, i tratti essenziali di una riforma delle regole di governance economica, con particolare riferimento alla necessità di superamento del regime basato sui principi dell'equilibrio del bilancio strutturale e della contrazione fiscale simmetrica.

BACKGROUND

La Grande Recessione post-2008 ha evidenziato in maniera chiara la problematicità di un'unione monetaria sub-ottimale [2] e di un'unione economica il cui (tentato) coordinamento fiscale si basa su un consolidamento dei debiti simmetrico, indipendente dal ciclo economico e dalle varie contingenze dei singoli Stati membri. In particolare, la mancanza di strumenti comuni e i limiti di azione della BCE hanno esacerbato, nell'ultimo ventennio, squilibri macro-economici tra gli Stati membri, delineando un contesto fondamentalmente impari. Guardando alle performance dei vari Paesi nel lungo periodo (Fig. 1), queste disparità hanno agevolato l'incremento di differenze in termini di crescita, favorendo la comparsa di shock asimmetrici durante la crisi finanziaria del 2008-09.

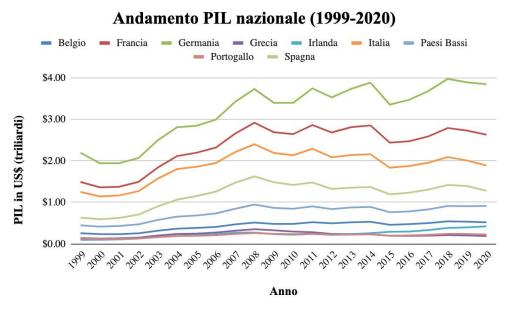


Fig. 1 Andamento del PIL nominale su base annua in Paesi campione dell'eurozona. Fonte: World

© Centro Studi Internazionali - CSI

Come dimostrato ampiamente da autorevoli economisti [3], tali shock non vanno circoscritti esclusivamente all'ultima crisi finanziaria, ma sono da considerarsi una proprietà intrinseca ad un'unione monetaria sub-ottimale, caratterizzata da squilibri strutturali e dalla mancanza di un'unione fiscale e di una banca centrale che possa agire propriamente da prestatore di ultima istanza. Sul piano empirico, l'attuale conformazione istituzionale non garantisce alcun tipo di stabilizzazione automatica, e vede gli Stati membri intrinsecamente esposti a speculazioni dei mercati finanziari, consentendo errate valutazioni dei premi di rischio, con ricadute sulla sostenibilità dei singoli debiti sovrani e, dunque, sulla sostenibilità dell'intera eurozona [4]. L'esposizione a shock asimmetrici è dovuta in particolar modo alla mancanza di un controllo diretto sulla moneta, e dunque sulla liquidità, da parte degli Stati dell'area euro. Questa mancanza espone maggiormente i Paesi - soprattutto se comparati alle c.d. stand-alone countries - ad eventuali svendite "isteriche" di bond da parte degli investitori, con ricadute negative in termini di liquidità e potenzialmente di solvenza [5]. Nonostante queste problematicità siano state più volte evidenziate da autorevoli esponenti dell'accademia e delle istituzioni, il percorso intrapreso nell'ultimo decennio a Bruxelles non ha avuto come suo focus le riforme istituzionali, ma quello sulle politiche fiscali nazionali in un'ottica di consolidamento del debito. Questo approccio si basa su una diagnosi della crisi che ha colpito l'eurozona dopo il 2008 tale per cui i debiti pubblici venivano considerati le cause determinanti degli shock. Tale diagnosi è sostanzialmente errata: il deterioramento del fondamentale economico è stata la conseguenza, non la causa, della crisi [6].

Nelle seguenti pagine si dimostra graficamente questa tesi. Si applicherà il modello econometrico di De Grauwe e Ji, i quali propongono l'inserimento di una variabile dummy, che rappresenta l'effetto temporale, al basic fixed effect model [7]. L'applicazione del modello evidenzia quantitativamente come, durante la crisi dell'eurozona, la variabile "debito" fosse scollegata dal deterioramento degli spread, che invece sembrerebbe collegato a fattori temporali: questi ultimi evidenziano l'accrescersi di atteggiamenti "isterici" dei mercati finanziari che, agevolati dalla mancanza di strumenti di stabilizzazione nell'eurozona, con la loro (mis)valutazione dei premi di rischio, hanno avuto ricadute sugli spread. La Fig. 2 propone due regressioni bivariante, una per il periodo pre-2008, un'altra per il periodo post-2008, dove si mettono in correlazione il rapporto percentuale debito/PIL e gli spread in punti percentuali nei principali Paesi dell'eurozona

Soffermandosi sulle linee di regressione, è evidente come, fatta esclusione della Grecia in vari quadrimestri (rettangolo rosso), non vi sia una relazione tra debiti e spread. Anzi, nella maggior parte dei casi, ad una uguale o simile percentuale del rapporto corrisponde un incremento dello spread. È da escludersi, dunque, che la variabile "debito" sia la scatenante dell'incremento degli spread nella maggioranza dei Paesi dell'eurozona, in quanto l'incremento percentuale del differenziale sembrerebbe essere quasi del tutto scollegato dal fondamentale economico.

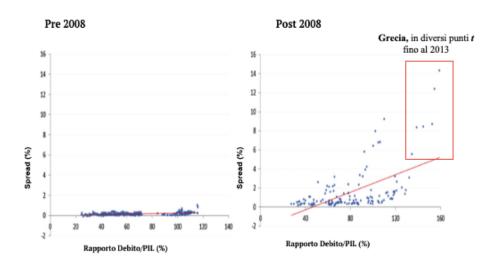


Fig. 2 Correlazione Spread (%) e Rapporto Debito/PIL (%) nell'eurozona prima e dopo il 2008. Fonti: Eurostat e Datastream. © Centro Studi Internazionali – CSI

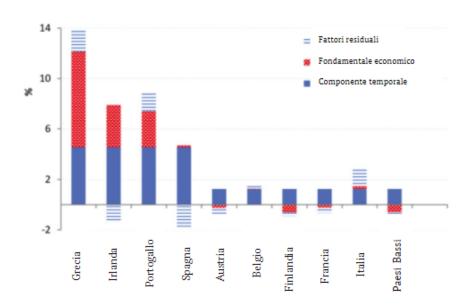


Fig. 3 Illustrazione delle cause dirette del deterioramento degli spread applicando il modello econometrico proposto da De Grauwe and Ji. Fonte: DOI: 10.1111/j.1468-5965.2012.02287.x

Tentando di capire quali siano le reali cause del deterioramento degli spread, nella Fig. 3 si applica il modello econometrico proposto da De Grauwe and Ji:

$$I_{it} = \alpha + z \times CA_{it} + \gamma_1 \times Debt_{it} + \mu \times REE_{it} + \delta \times Growth_{it} + \gamma_2 \times (Debt_{it})^2 + \alpha_i + \beta_t + \varepsilon_{it}$$

dove si inserisce una variabile dummy Beta(t) che rappresenta la dipendenza temporale. Il grafico illustra i risultati relativi all'applicazione del modello. Fatta esclusione della Grecia, la principale causa del deterioramento degli spread sembrerebbero essere i fattori temporali. La spiegazione di questo fenomeno è la seguente. Prima della crisi gli investitori non hanno percepito alcun rischio nei debiti dei Paesi europei; successivamente al 2008, gli investitori, spinti da sentimenti negativi, hanno esagerato nelle valutazioni di eventuali rischi di default, consentendo svendite sistematiche dei titoli di debito, alle quali sono conseguite crisi di liquidità nei singoli Stati. Queste hanno avuto un forte impatto sugli equilibri nell'eurozona in termini di tassi di interesse. Tale mispricing è stata una caratteristica endemica nell'area euro, dettata da una mancanza di meccanismi di stabilizzazione e dalla mancanza di effettivi meccanismi di coordinamento fiscale, che avrebbero invece calmierato, ancorché evitato, eventuali atteggiamenti isterici (e speculativi) dei mercati finanziari.

Tuttavia, questa diagnosi non fu condivisa dai principali attori europei. Si rafforzò, invece, negli anni a cavallo della crisi finanziaria, l'idea che vi fosse una correlazione diretta tra fondamentale economico e spread. Quest'ultima diagnosi incrementò la convinzione che un rigido consolidamento fiscale, attraverso un mix di tagli alla spesa pubblica e innalzamento delle tasse, fosse la via da percorrere per "tranquillizzare gli investitori" [8]. Per rendere effettivo il consolidamento, le istituzioni europee e gli Stati membri si sono avvalsi di stringenti e complesse regole fiscali, inserite nell'acquis comunitario sotto il nome di six-pack e two-pack [9], entro la cornice del Patto di Stabilità e Crescita, e di un trattato internazionale, il Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union [10] che, tra le altre cose, ha permesso l'introduzione della "regola aurea" sul pareggio in bilancio nel diritto costituzionale degli Stati contraenti. I risultati sono stati, per usare un eufemismo, non esattamente positivi: gli anni pre-crisi pandemica sono stati caratterizzati da una stagnazione generalizzata in termini di crescita e, a esclusione dell'Irlanda – per ragioni non collegabili alle politiche in sé, ma alle contingenze macro e micro economiche del Paese - il consolidamento non ha avuto gli effetti sperati sul debito negli altri Stati considerati in pericolo (Fig. 4, Fig. 5).

Andamento Rapporto Debito/PIL (2012-2019)

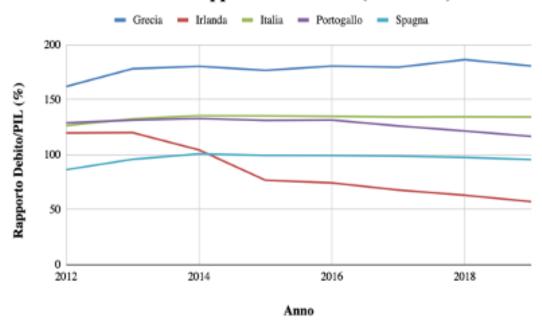


Fig. 4 Andamento Debito/PIL nei Paesi che hanno subìto una maggiore stretta sulle politiche fiscali. Fonte: Eurostat. © Centro Studi Internazionali – CSI

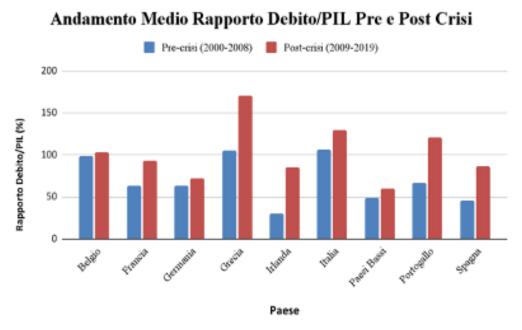


Fig. 5 Andamento medio nel rapporto debito/PIL prima e dopo la crisi del 2008 nei principali Paesi dell'eurozona. Fonte: Eurostat. © Centro Studi Internazionali – CSI

Il fallimento di questo approccio, unito alla spinta espansiva avuta in risposta all'attuale crisi pandemica, hanno riacceso il dibattito sulla riforma della governance economica dell'UE in un'ottica di superamento del regime basato sul consolidamento.

Dubbi sui fondamenti teorici della disciplina del consolidamento fiscale attraverso una diminuzione della spesa e un innalzamento delle tasse furono sollevati da Blanchard e Perotti nel 2002 [11], quando i due autori dimostrarono gli effetti contrazionistici di questa pratica. Politiche di riduzione della spesa ed incremento delle tasse, sebbene certamente contribuiscano (parzialmente) alla riduzione del numeratore nel rapporto debito/PIL, possono avere effetti negativi sul denominatore, influendo negativamente sul rapporto totale e quindi sul raggiungimento del target percentuale definito "sostenibile". Altri studi [12], invece, hanno evidenziato la pericolosità di queste politiche specialmente nel breve periodo.

È evidente, dunque, che i capisaldi dell'assetto della governance economica europea, ed in particolare del Patto di Stabilità, nella sua attuale conformazione, si sono rivelati controproducenti: (1) maggiore austerità fiscale significa un indebolimento delle economie e persino una possibilità di incremento, invece che di decrescita, del rapporto debito/PIL [13]; (2) la mancanza di uno stabilizzatore automatico quale uno strumento di bilancio (e quindi di debito) comune, che operi in funzione anticiclica, si è dimostrata una mancanza fondamentale, che rende l'Unione strutturalmente fragile; (3) l'impossibilità della BCE ad operare sul mercato primario, l'ha costretta ad operazioni di acquisto sul mercato secondario per calmierare crisi di liquidità, dimostrando la necessità di programmi di finanziamento monetario e, dunque, di un ripensamento dell'art. 123 del TFUE.

PROPOSTE

I. Verso un'unione monetaria ottimale e un ripensamento del ruolo della BCE

Approcciarsi al discorso sull'ottimalità dell'area valutaria europea implica un breve richiamo ai fondamenti della teoria delle aree valutarie ottimali (AVO). Un'area valutaria, secondo l'originale teoria di Mundell del 1961 [14], per definirsi ottimale, deve essere caratterizzata da una forte flessibilità nei salari reali, da una mobilità dei fattori produttivi – capitale e lavoro – per garantire aggiustamenti automatici dei prezzi, oltre ad elevati volumi commerciali. Un'ottimalità, dunque, indica una riduzione al minimo dei rischi di shock asimmetrici.

La letteratura su questa teoria è vasta. Negli ultimi anni è prevalsa una lettura "costibenefici" delle AVO per valutare unioni monetarie come quella europea. Gli autori, tuttavia, basano le loro proposte sull'idea che, per garantire gli aggiustamenti economici desiderati e rendere un'area valutaria ottimale, è necessario pensare attentamente il design istituzionale dell'area monetaria in questione. Questa è una posizione emersa in risposta alla pubblicazione della prima teoria di Mundell, attraverso il lavoro di Kenen e di altri economisti [15].

La valuta unica, da sola, non può assicurare gli aggiustamenti necessari ad evitare shock asimmetrici. Per questo motivo, accanto ad una moneta condivisa, sarà necessario avvalersi di strumenti macroeconomici comuni che fungano da stabilizzatori. Il raggiungimento di tale ottimalità sarà garantito, dunque, dalla creazione di un titolo di debito europeo permanente e dal completamento dell'unione bancaria, fondamentali per la creazione di un'unione fiscale. Proseguire sulla strada iniziata sull'unione dei mercati capitali, inoltre, garantirebbe una proficua integrazione dei capitali finanziari, rafforzando la presenza di una mobilità dei fattori produttivi, così come pensato dalla teoria originale delle AVO. Gli autori credono, infine, che sia necessario ripensare l'art. 123 del TFUE per garantire alla BCE la possibilità di operare liberamente da prestatore di ultima istanza senza relative ripercussioni legali.

1. Per un bond europeo permanente

Sulla scia di quanto intrapreso con il Next Generation EU, il CSI ravvisa la necessità di creare forme permanenti di emissioni di titoli di debito comuni, attraverso la creazione di un "Union Bond" o "EU Bond", emessi da una Agenzia del Debito Europea. Questi titoli dovrebbero essere emessi non solo in un'ottica redistributiva, di mutualizzazione del debito e di stabilizzazione dei mercati finanziari, ma soprattutto per complementare politiche fiscali espansionistiche, in particolare in periodi di crisi, al fine di evitare ricadute sui debiti nazionali. Gli EU Bond dovrebbero avere una garanzia congiunta, e la loro emissione dovrebbe essere condizionale all'implementazione di riforme strutturali, specialmente per il miglioramento dei servizi pubblici, delle infrastrutture statali, per una "apertura" dei mercati dei prodotti, a riforme del mercato del lavoro volte ad aumentare la flessibilità, a politiche industriali di medio periodo, specialmente quelle volte al (ri)adeguamento del capitale produttivo. Seguendo la proposta di Enderlein e i suoi co-autori [16], in tempi normali i Paesi sarebbero in grado di accedere a questi titoli fino ad una quantità pari al 10% del loro PIL. In periodi di downturn, questa soglia andrebbe alzata al 20% (con una maggiore condizionalità rispetto agli specifici aggiustamenti macroeconomici).

Il CSI crede che la creazione di un EU Bond standardizzato permetterebbe, inoltre, di accrescere il ruolo dell'euro come riserva internazionale di moneta, garantendo un bond market liquido e relativamente robusto, e diminuendo il rischio di deflussi di capitale verso paradisi fiscali. La creazione di un EU bond, in linea puramente teorica, garantirebbe anche la possibilità per uno Stato membro di andare in bancarotta senza mettere a rischio l'intera eurozona [17].

2. Completamento dell'unione bancaria

La creazione di un'unione bancaria europea ha permesso, in linea generale, una maggiore integrazione dei mercati finanziari. Tuttavia, a causa dello stallo politico sull'implementazione della proposta della Commissione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS), l'unione è rimasta priva del suo terzo pilastro, risultando incompleta [18].

Il CSI ritiene imprescindibile l'implementazione della proposta legislativa della Commissione sull'EDIS. Per ottenere questo importante risultato, sarà necessario affrontare il problema dei crediti deteriorati [19] al livello nazionale e implementare i requisiti di capitale adottati al livello internazionale [20]. Lavorare verso questi obiettivi sarà fondamentale per convincere i Paesi oppositori che l'EDIS è un elemento cruciale per la stabilità finanziaria di una unione monetaria. Allo stesso tempo, si dovrà evitare di propendere verso soluzioni "ibride", come quelle proposte dall'Austria, dove si chiede la coesistenza di un deposito europeo e di depositi nazionali. Queste soluzioni concorrerebbero alla continuazione di situazioni di incompletezza dell'Unione, e vanno evitate.

La fine dell'era Merkel in Germania potrebbe rivelarsi decisiva per uscire dallo stallo attuale. Il CSI ravvisa dunque di cogliere il momento per avviare un dibattito propositivo sull'istituzione del sistema di assicurazione dei depositi.

3. Strumento di bilancio europeo: pensare l'unione fiscale

L'evidenza di una necessità di un sistema fiscale comune in un'area valutaria è stata dimostrata originariamente da Kenen, il quale sottolineò come un sistema similfederale di trasferimenti fiscali ridurrebbe i rischi e i costi della partecipazione ad una unione monetaria [21]. La possibilità di avere trasferimenti fiscali interregionali garantirebbe una stabilizzazione automatica in caso di Paesi affetti da shock, garantendo un aggiustamento automatico dell'equilibrio.

Il CSI, sulla base delle tesi di Kenen ed altri autorevoli teorici delle AVOs, vede la creazione di un sistema fiscale centralizzato, dotato di uno strumento di bilancio comune e con un titolo di debito comune, una necessaria evoluzione per l'UE, al fine di ovviare alle problematicità che l'hanno caratterizzata nell'ultimo ventennio. La creazione dell'unione fiscale dovrà essere il passaggio successivo al completamento dell'unione bancaria e alla creazione di un titolo obbligazionario permanente.

Un sistema fiscale centralizzato permetterebbe ai Paesi membri di condividere i rischi e di coordinare al livello comunitario le politiche fiscali.

La centralizzazione delle risorse fiscali garantirebbe un perseguimento coordinato e più semplice di obiettivi di stabilizzazione e, come già evidenziato nella proposta sull'EU Bond, aumenterebbe la capacità dei singoli governi di perseguire politiche fiscali anticicliche in momenti di downturn. Infine, l'assicurazione di una capacità fiscale comune ridurrebbe le incertezze circa il futuro e la natura delle politiche fiscali, il che stimolerebbe i consumi e ridurrebbe i rischi di deterioramento dei tessuti sociali nazionali durante i periodi di crisi.

4. Unione dei mercati dei capitali

Con lo scopo di integrare sempre di più i mercati europei, l'ex Presidente della Commissione Europea Juncker lanciò nel 2015, con il primo Action Plan [22], il progetto di un'Unione dei Mercati dei Capitali (UMC). Il progetto ambisce a creare un mercato singolo per i capitali finanziari, assicurando che vi sia un proficuo flusso di finanziamenti tra investitori e imprese operanti in Paesi diversi, tramite fonti di finanziamento alternative al credito bancario, storicamente sovraccaricato [23].

In un'ottica di implementazione del progetto, il CSI condivide il percorso intrapreso dalla Commissione con l'inserimento del pacchetto di quattro misure legislative sulla UMC [24], con il quale si intende creare un unico spazio informativo europeo per avvicinare imprese e investitori (ESAP) [25], e si intende rivedere il Regolamento sui Fondi di Investimenti a lungo termine (ELTIFs) [26] – rendendola più accessibile agli investitori –, la Direttiva sui gestori di fondi di investimento alternativi (AIFMD) [27] e il regolamento sui mercati degli strumenti finanziari (MiFIR) [28].

Il CSI condivide pienamente la ratio di queste proposte legislative, indispensabili per affrontare con successo le c.d. transizioni gemelle, quella verde e quella digitale, e ritiene necessaria la loro implementazione nei tempi prestabiliti, evitando stalli politici.

L'attuazione di queste proposte è una condizione sine qua non per rafforzare la parità di condizione tra le borse di valori e le banche di investimento, e per promuovere la competitività internazionale delle sedi di negoziazione, superando il regime di libero accesso.

Inoltre, una proficua attuazione di questo programma potrà garantire il superamento degli ostacoli che si frappongono tra i clienti retail e gli investimenti transfrontalieri. Il CSI ritiene fondamentale che, nel corso del 2022, si continui sulla scia di queste proposte portando avanti le iniziative sull'insolvenza delle imprese, un quadro per l'alfabetizzazione finanziaria – da attuare al livello nazionale in ogni singolo Stato membro – e una nuova proposta sulle quotazioni. Infine, si crede che, per un effettivo e capillare funzionamento dell'UMC, sarà necessario pensare ad una nuova regolamentazione in materia pensionistica, da affiancarsi allo strumento di bilancio comune, per garantire un coordinamento delle politiche fiscali e pensionistiche nell'Unione.

5. La BCE oltre la stabilità dei prezzi: la banca centrale come prestatore di ultima istanza e la modifica dell'articolo 123 del TFUE

La BCE è stata a lungo influenzata dalla teoria che l'inflazione dovesse essere l'unica preoccupazione di una banca centrale. Tuttavia, specialmente dopo la crisi del 2008-09, è diventato chiaro che la stabilità finanziaria dovesse essere l'altro grande focus di una banca centrale.

La banca centrale, a margine della scorsa crisi finanziaria, ha ovviato alle limitazioni imposte dall'art. 123 del TFUE con delle operazioni sul mercato secondario. Di fatto, queste operazioni permettono oggi alla BCE di svolgere un ruolo da prestatore di ultima istanza. Considerate le recenti evoluzioni, il CSI ritiene inadeguata l'attuale struttura legale dell'Unione che regolamenta il ruolo della banca centrale europea, soprattutto alla luce di eventuali ripercussioni legali da parte di alcuni Stati membri. A tal proposito, si ravvisa l'esigenza di riformulare l'art. 123 (e indirettamente il 125) del TFUE, affinché si garantisca alla BCE di operare liberamente anche sul mercato primario. Se, come assolutamente necessario, l'UE intende proteggere veramente la stabilità monetaria e finanziaria, essa deve ampliare i poteri della BCE, includendo la piena facoltà di effettuare interventi da prestatore di ultima istanza nel mercato primario. Va chiarito, per rigore argomentativo, e per evitare critiche di stampo teorico, che le attività di finanziamento monetario non sono operazioni continuative e, sicuramente, non sono indipendenti dalle contingenze macroeconomiche. Anzi, è stato ampiamente appurato quanto questo tipo di operazioni vadano svolte in circostanze finanziarie particolari e per fronteggiare situazioni specifiche. Il CSI, sposando la dottrina Bagehot [29], crede che le operazioni di finanziamento monetario vadano svolte esclusivamente per fronteggiare crisi di liquidità al fine di evitare situazioni di bad equilibrium.

Il finanziamento è da evitare durante crisi di insolvenza, che richiedono invece altri tipi di strumenti ed azioni. È chiaro, tuttavia, che un'azione diretta e immediata su crisi di liquidità riuscirebbe a ridurre i rischi di insolvenza.

II. Idee per la futura governance economica europea

Lo scorso 19 ottobre la Commissione Europea ha ufficialmente riavviato il processo di revisione della governance economica europea e ha posto un particolare accento sulla volontà di riformare il Patto di Stabilità e Crescita. Nella Comunicazione [30] si evince come la Commissione abbia fatto proprie le critiche che il sistema di regole ha ricevuto negli ultimi anni, in particolare l'eccessiva complessità e l'inadeguatezza rispetto alle reali e differenziate necessità degli Stati Membri. In questo contesto, il CSI intende inserirsi nel dibattito sulla riforma ponendo l'accento su due questioni ritenute fondamentali per il futuro Patto di Stabilità e, più in generale, per la futura governance economica in Europa: quella degli obiettivi differenziati, dell'output gap, del superamento del sistema di sanzioni e del ruolo degli Stati membri, da un lato; la necessità dell'inserimento di una golden rule, dall'altro.

1. Obiettivi differenziati, output gap, incentivi e ruolo degli Stati

Il primo suggerimento che il CSI intende dare è quello di semplificare il sistema sostituendo le numerose clausole di flessibilità [31] con delle procedure differenziate per i Paesi ad alto debito [32] che comportino traiettorie di riduzione del debito più credibili, rispettando le esigenze socio-economiche e politiche dei singoli Paesi.

Il CSI suggerisce, inoltre, una sostituzione del sistema di sanzioni con un nuovo sistema di incentivi che incoraggi i Paesi a perseguire politiche di bilancio sostenibili. Il concetto stesso di sostenibilità andrebbe revisionato, in quanto è evidente che i target del 3% e 60% siano un retaggio di una situazione storica ed un contesto economico differente, e vanno dunque riformulati.

Si ritiene fondamentale, inoltre, un ripensamento radicale del metodo per la misurazione dell'output gap, proponendo un approccio più chiaro e consensuale tra i tecnici e gli economisti, per evitare, come già successo, che si inviino valutazioni e raccomandazioni errate ai Paesi.

Infine, onde evitare fenomeni di "blame-shifting", il CSI ritiene essenziale un coordinamento tra la supervisione europea e quella nazionale. Quest'ultima dovrebbe avvalersi di fiscal councils (che, in Italia, dovrebbe essere rappresentato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio), di "national productivity boards" e di efficaci istituzioni di valutazione delle politiche pubbliche, per tentare di attivare un circolo virtuoso e per prevenire la possibilità che i singoli Paesi arrivino a situazioni insostenibili [33].

2. Golden Rule

Tra le proposte di riforma più accreditate, al momento, c'è quella da parte dello European Fiscal Board di consentire un certo tipo di investimenti pubblici in deficit in determinate situazioni [34]. Il CSI crede che l'inserimento di questo tipo di regola possa garantire un certo margine di manovra agli Stati su investimenti pubblici – particolarmente quelli volti a finanziare politiche industriali, per la ricerca, sul lavoro – che abbiano una visione di medio-lungo termine per la crescita, la competitività e la stabilità dei Paesi.

Tuttavia, questo tipo di pratica non garantisce l'abbandono del regime di "equilibrio del bilancio strutturale". Per questo motivo, il CSI sposa l'idea avanzata da Darvas e Anderson su Bruegel [35]. I due economisti propongono l'inserimento di una golden rule asimmetrica che abbandoni il principio di equilibrio di bilancio strutturale e si fondi invece sulla regola della spesa. Questo permetterebbe, in tempi di crisi, non solo di poter spendere di più in determinate circostanze, ma di eliminare gli investimenti pubblici netti nel conteggio ai fini del rispetto dei parametri europei sul deficit e sul debito. La regola si disattiverebbe, invece, in funzione anticiclica, in periodi di ripresa.

NOTE

- [1] A. Bénassy-Quéré et al. "Covid 19: Europe needs a catastrophe relief plan", in VoxEU, 2020.
- [2] Si fa riferimento alle teorie che hanno ripensato la teoria classica delle Aree Valutarie Ottimali di Mundell concentrandosi in particolar modo sull'assetto istituzionale dell'unione per garantire il rispetto delle condizioni. Si veda: P. Kenen. "The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View", in R. Mundell and A. Swoboda (eds), Monetary Problems of the International Economcy. Chicago: University of Chicago Press, pp. 41–60, 1969.
- [3] P. Pasimeni. "An Optimum Currency Crisis", in The European Journal of Comparative Economics vol. 11, n. 2, 173–204, 2014. Con particolare riferimento a: P. De Grauwe. "Design Failures in the Eurozone: can they be fixed?" in Euroforum policy paper, pp. 1–24, 2013; P. De Grauwe. "The European Central Bank as lender of last resort in the government bond markets" in CESifo economic studies, n. 3, pp. 520–535, 2013. Per un quadro teorico completo sull'unione monetaria europea: P. De Grauwe. Economics of the monetary union. Oxford University Press, USA, 2020.
- [4] P. De Grauwe, e Y. Ji. "Self-fulfilling crises in the Eurozone: an empirical test" in Journal of International Money and Finance, n. 34, pp. 15–36, 2013. Si veda anche: P. De Grauwe. "Fighting the wrong enemy" in VoxEU, n. 19, 2010; P. De Grauwe, e Y. Ji. "Mispricing of sovereign risk and macroeconomic stability in the Eurozone" in JCMS: Journal of Common Market Studies vol. 50, n. 6, pp. 866–880, 2012.
- [5] P. De Grauwe, e Y. Ji. "Self-fulfilling crises in the Eurozone: an empirical test" in Journal of International Money and Finance, n. 34, pp. 15–36, 2013; Cfr. P. De Grauwe, e Y. Ji. "Mispricing of sovereign risk and macroeconomic stability in the Eurozone" in JCMS: Journal of Common Market Studies vol. 50, n. 6, pp. 866–880, 2012.
- [6] N. Acocella. "How to Reform the EU and EMU" in International Economics vol. 73, n. 3, pp. 325-350, 2020.
- [7] De Grauwe, e Y. Ji. "Mispricing of sovereign risk and macroeconomic stability in the Eurozone" in JCMS: Journal of Common Market Studies vol. 50, n. 6, pp. 866-880, 2012.
- [8] Tra le altre cose, questo focus sulla spesa, anziché sulle entrate, ha permesso che a lungo si evitasse il discorso sulla competizione dei regimi fiscali intra-UE, argomento che solo recentemente è entrato in agenda in Parlamento e Consiglio.
- [9] Il six-pack è un'integrazione normativa composta da cinque regolamenti e una direttiva, entrato in vigore il 13 dicembre 2011, con il quale si è rafforzato il braccio preventivo e correttivo del Patto di Stabilità e Crescita. Sono previste nuove misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici e nuove sanzioni, nonché l'introduzione di una nuova procedura per gli squilibri macroeconomici e del Semestre europeo. Il two-pack è un pacchetto di due regolamenti, il 472 e il 473 del 2013, con cui si è rafforzata la sorveglianza economica sugli Stati. Prevede un calendario dettagliato per gli impegni da rispettare nell'ambito del semestre europeo, su cui avrebbe monitorato un ente di controllo indipendente (in Italia si istituì l'Ufficio Parlamentare di Bilancio). Fonte: Commissione Europea, "Legal basis of the Stability and Growth Pact" in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 2012. Link:

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/legal-basis-stability-and-growth-pact_it

- [10] Il 2 marzo 2012 i Capi di Stato e Governo dell'UE, ad eccezione di Regno Unito e Repubblica Ceca, firmarono il Trattato istitutivo di un nuovo strumento atto a rafforzare l'integrazione fiscale con regole di bilancio più stringenti e meccanismi sanzionatori automatici: il "Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance dell'Unione economica e monetaria". Brevemente, oltre alla sopracitata regola aurea, con il Trattato viene diminuito il massimale del disavanzo strutturale di bilancio dall'1%, come identificato nel sixpack, allo 0,5% e venne altresì prevista la riduzione della parte di debito pubblico eccedente il rapporto del 60% Debito/Pil alla velocità di 1/20 l'anno, oltre a regole particolari sui meccanismi di correzione c.d. automatici. Camera dei Deputati, Documenti, "Trattato Fiscal Compact". Link: https://www.camera.it/leg17/465?tema=il_trattato_fiscal_compact
- [11] O. J. Blanchard, e R. Perotti. "An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output" in Quarterly Journal of Economics vol. 107, n. 4, pp. 1329–1368, 2002.
- [12] R. M. W. J. Beetsma, M. Giuliodori, e F. Klaassen. "Trade Spillovers of Fiscal Policy in the European Union: A Panel Analysis" in Economic Policy vol. 21, n. 48, pp. 639–687, 2006; Cfr. R. M. W. J. Beetsma, M. Giuliodori, e F. Klaassen. "The Effects of Public Spending Shocks on Trade Balances and Budget Deficits in the EU" in Journal of the European Economic Association vol. 6, n. 2–3, pp. 414–423, 2008.
- [13] H. Rey. 2012. Comments on: J.C. Shambaugh. "The Euro's Three Crises" in Brookings Papers on Economic Activity vol. 43, n. 1, pp. 219–227, 2012.
- [14] R. A. Mundell. "The Theory of Optimum Currency Areas", in The American Economic Review vol. 51, n. 4, pp. 657-664, 1961.
- [15] P. Kenen. "The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View", in R. Mundell and A. Swoboda (eds), Monetary Problems of the International Economcy. Chicago: University of Chicago Press, pp. 41–60, 1969; N. Acocella. "How to Reform the EU and EMU" in International Economics vol. 73, n. 3, pp. 325–350, 2020.
- [16] H. Enderlein. "Completing the Euro: a road map toward a Fiscal Union in Europe". Jacques Delors Institute, 2012. https://institutdelors.eu/en/publications/completing-the-euro-a-road-map-towards-fiscal-union-in-europe/
- [17] C. Henning, M. Kessler. "Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union." Peterson Institute for International Economics Working Paper 2012, vol. 1.
- [18] A. Bénassy-Quéré et al., "Euro area architecture: What reforms are still needed, and why", VoxEU CEPR, maggio 2019. https://voxeu.org/article/euro-area-architecture-what-reforms-are-still-needed-and-why; M. Demertzis, G. B. Wolff, "What are the prerequisites for a euro fiscal capacity?" in Journal of Economic Policy Reform, pp. 342–358; S. Micossi, "Elements to advance agreement on EDIS", LUISS School of European Political Economy, POLICY BRIEF, ottobre 2017.
- [19]A. Ari, S. Chen, L. Ratnovski. COVID-19 and non-performing loans: lessons from past crises, ECB, RESEARCH BULLETIN NO.71, maggio 2020.
- [20] M. Dewatripont, L. Reichlin, A. Sapir. Urgent reform of the EU resolution framework is needed, Bruegel, aprile 2021. https://www.bruegel.org/2021/04/urgent-reform-of-the-eu-resolution-framework-is-needed/

- [21] P. Kenen, op. cit., pp. 325-328
- [22] Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Action Plan on Building a Capital Markets Union COM/2015/0468 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0468
- [23] M. Demertzis, M. Domínguez-Jiménez, L. Guetta-Jeanrenaud, "Europe should not neglect its capital markets union", Policy Contribution Issue n°13/21, giugno 2021. https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2021/06/PC-CMU.pdf
- [24] Commissione Europea, "Capital markets union: Commission adopts package to ensure better data access and revamped investment rules". https://ec.europa.eu/info/publications/211125-capital-markets-union-package_it
- [25] Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a European single access point providing centralised access to publicly available information of relevance to financial services, capital markets and sustainability COM/2021/723 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0723
- [26] Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) 2015/760 as regards the scope of eligible assets and investments, the portfolio composition and diversification requirements, the borrowing of cash and other fund rules and as regards requirements pertaining to the authorisation, investment policies and operating conditions of European long-term investment funds, COM/2021/722 final.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0722

[27] Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directives 2011/61/EU and 2009/65/EC as regards delegation arrangements, liquidity risk management, supervisory reporting, provision of depositary and custody services and loan origination by alternative investment funds, COM/2021/721 Final.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0721

- [28] Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2014/65/EU on markets in financial instruments, COM/2021/726 final.
- https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0726
- [29] W. Bagehot. Lombard Street: A description of the money market. HS King&Company, 1873.
- [30] COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN CENTRAL BANK, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, THE COMMITTEE OF THE REGIONS, The EU economy after COVID-19: implications for economic governance.

 $\label{lem:https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/economic_governance_review-communication.pdf$

[31] C. Cottarelli, "How could the Stability and Growth Pact be simplified?" In-depth analysis, Economic Governance Support Unit (EGOV), aprile 2018.

https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/614503/IPOL_IDA(2018)614503_EN.pdf

- [32] G. Pittella, F. Bonomi, "Europa oltre le regole. Un nuovo patto per la crescita sostenibile verso l'Europa dei cittadini". Napoli: Guida Editori, p. 72, 2021
- [33] G. Pittella, F. Bonomi, op. cit., pp. 61-71
- [34] "How the EU's fiscal rules should be reformed", LSE European Politics and Policy, EUROPOPP Blog, 2021. Link:
- http://eprints.lse.ac.uk/110607/1/europpblog_2021_04_16_how_the_eus_fiscal_rules_should_be.pdf
- [35] Z. Darvas, J. Anderson, "New life for an old framework: redesigning the European Union's expenditure and golden fiscal rules", Study, Economic Governance Support Unit (EGOV), ottobre 2020. https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/10/IPOL_STU2020645733_EN.pdf

- f in Centro Studi Internazionali
- o ecentro_studi_internazionali
- @CSI_thinktank

La nascita e la diffusione globale della rete ha richiesto infrastrutture che fossero capaci di immagazzinare, localizzare, processare informazioni in modo efficace. L'avvento delle grandi piattaforme, l'aumento della velocità di connessione e l'inarrestabile progresso tecnologico hanno portato una soluzione, il cloud, un'architettura informatica che permette agli utenti di accedere a tutti i tipi di servizi, sulla base di server gestiti da aziende private. Complice anche la mancanza di regolamentazione (spesso considerata conseguenza della velocità dello stesso progresso tecnologico), la capillarità globale del mercato digitale ha portato a enormi squilibri di potere al suo interno.

La rivoluzione digitale, e internet in particolare, ha portato all'aumento esponenziale del volume dei dati, diventati la materia prima scambiata all'interno del mercato digitale. Questo aspetto della rivoluzione può essere visto sotto due punti di vista, spesso interconnessi. Primo, il modello di business sviluppato dalle cc.dd. Big Tech durante "la crisi del dotcom" [1]. Ciò porta con sé importanti implicazioni per quanto riguarda: (i) la privacy dei cittadini; (ii) la stabilità della democrazia; (iii) il controllo della narrativa degli eventi. Secondo, con il rapido avanzamento dell'intelligenza artificiale (IA), il controllo dei dati assume un'importanza fondamentale non solo a livello commerciale ma anche geopolitico, sia per attori statali che non statali. Un'economia basata sull'analisi dei dati tramite IA permetterebbe di aumentare l'efficienza aggregata nei processi di produzione, impiegando le risorse nel miglior modo possibile [2].

All'alba della Presidenza francese del Consiglio europeo, il 2022 si prospetta come decisivo per impostare un nuovo percorso europeo nel campo della regolamentazione digitale.

SFIDE DIGITAL

In tale quadro, questa sezione analizzerà le seguenti proposte di regolamentazione europea: (i) Digital Service Act (DSA); (ii) Digital Market Act (DMA); (iii) Digital Governance Act (DGA); (iv) Al Act. Successivamente, si svilupperanno delle proposte per la creazione di una vera e propria "società digitale europea", basate su una più capillare formazione, una semplificazione dei meccanismi d'ingresso nel mercato e un ammodernamento delle Pubbliche Amministrazioni. Inoltre, si definiranno i modi attraverso cui rendere più trasparenti i meccanismi che caratterizzano l'Intelligenza Artificiale.

BACKGROUND

Il mercato digitale presenta numerose asimmetrie. In primo luogo, la natura stessa dei servizi online porta l'offerta a concentrarsi su poche piattaforme intermediarie che diventano così altamente efficienti – si pensi a Google, Amazon [3]. Queste piattaforme offrono servizi digitali che conservano, trasmettono, e processano dati di terze parti [4], assumendo il ruolo di principali mediatori di una quota crescente di attività economiche (e sociali).

Nell'affrontare questo tema, l'UE propone due misure, il DSA e il DMA, mirate a regolamentare rispettivamente i grandi intermediari e i cc.dd. gatekeepers [5], tramite un corpus di norme comune, orizzontale e armonizzato a livello europeo. Ciò permetterebbe di rimediare alle imperfezioni presentate da un approccio regolatore basato sull'azione dei singoli Stati, dimostratosi inefficace sia nel prevenire pratiche illegali [6], sia nel creare opportunità per le piccole piattaforme online [7]. Un regolamento unico permetterebbe di creare una condizione paritaria nel singolo mercato digitale al fine di stimolare innovazione, crescita e competitività tramite la riduzione dei costi di adeguamento alla normativa nazionale. Nel caso specifico del DMA, l'obiettivo della Commissione europea è quello di assicurare un ambiente online aperto e giusto tramite la prevenzione di condizioni inique – e anticoncorrenziali – nei confronti di aziende e individui che dipendono dai servizi offerti dai gatekeepers.

In secondo luogo, l'attuale concentrazione del mercato del cloud vede quattro aziende – Alibaba, Amazon, Google e Microsoft – soddisfare la maggior parte della domanda per servizi *cloud* – servizi alla base delle nostre attività online e che, tra le altre cose, hanno permesso alla società di continuare a operare durante il periodo di confinamento causato dal COVID-19[8]. Questa concentrazione di potere rende le *Big Tech* degli attori geopolitici da non ignorare.

Anche se sempre soggette alla legge degli Stati in cui risiedono (Stati Uniti e Cina), la combinazione del controllo sulle infrastrutture e della crescita esponenziale della cosiddetta "datasphere" [9] allontana dai legislatori la possibilità di controllare in modo efficace questi attori [10]. Inoltre, la situazione è aggravata dal fatto che lo sviluppo delle infrastrutture digitali richiede massicci investimenti ad alto rischio. Mentre le Big Tech possono ragionevolmente confidare in un ritorno cospicuo tale da permettere l'assunzione di questi rischi, specialmente grazie al know-how in loro possesso, nel caso in cui a investire sia un agente pubblico (quale l'UE), questo genere di manovra risulta più rischioso [11]. Nonostante ciò, oltre che DMA e DSA, l'UE punta anche allo sviluppo di un cloud regionale che possa costituire una valida alternativa ai servizi offerti dalle Big Tech [12]. Altrettanto rilevante è la questione della privacy. Al riguardo, l'UE ha recentemente pubblicato il DGA, una proposta di regolamento mirata a: (i) liberare il potenziale produttivo dei dati; (ii) assicurare la privacy tramite l'ausilio di intermediari. Il regolamento creerebbe un sistema di "data sharing providers" la cui unica competenza è quella di fungere da intermediari in tale processo [13]. L'obiettivo, quindi, è quello di eliminare i conflitti di interesse endemici nel mercato dei dati dominato dalle Big Tech - e che portano queste ultime a prediligere il profitto a danno della protezione della privacy degli utenti.

Infine, la questione dell'IA presenta problematiche di tipo etico-legale. Occorre chiarire che l'importanza strategica di questa tecnologia ha portato a una competizione tra Stati per assumere il ruolo di leader in questo ambito, altresì chiamata "Al race". Tale dinamica implica che le potenze geopolitiche che prendono parte alla corsa tenderanno a dare priorità alla velocità di sviluppo del settore nei loro rispettivi paesi e non all'efficienza dei regolamenti. Ciò sembra essere già realtà per i protagonisti di questa competizione, Stati Uniti e Cina. Questa corsa all'innovazione porta, di conseguenza, a mancanze di tipo etico e regolamentativo. 'IA è una tecnologia che presenta degli aspetti controversi, e che porta con sé alcune problematiche non ignorabili – ad esempio, sistemi di armi autonome [14] o rischi esistenziali da Intelligenza Artificiale Generale [15]. Se la relativa noncuranza per i rischi dell'IA che priorizza la velocità di sviluppo sembra essere già realtà per i protagonisti di questa competizione - Stati Uniti e Cina - l'UE ambisce a diventare essa stessa leader tramite una "terza via" [16]. Dal Libro Bianco sull'IA all'Al Act, la Commissione propone un nuovo approccio ai rischi dell'IA, la cd. linea "umanocentrica". La proposta legislativa mira alla regolamentazione dell'IA con il fine di prevenire rischi per la democrazia e per i diritti individuali. Nello specifico, essa prevede l'istituzione (i) di un elenco di pratiche di IA vietate [17]; (ii) di regolamentazioni per i cosiddetti "sistemi ad alto rischio" [18];

(iii) di obblighi per le aziende che utilizzano l'IA di informare gli utenti nel momento in cui sono esposti a tale tecnologia[19]. La proposta presenta però una serie di lacune giuridiche, evidenziate da Veale e Borgesius (2021), che renderebbero la proposta della Commissione inefficace in alcune situazioni. Tali lacune derivano da mancate definizioni di parametri chiave - p.es., "trustworthiness" - e dalla descrizione relativamente superficiale di processi di applicazione della legge - p.es., la possibilità di vendere lA illegali in UE a terze parti al di fuori dell'Unione [20]. Inoltre, il regolamento disciplina principalmente gli utilizzi dei sistemi di IA, i dati e le valutazioni di rischio necessarie alla vendita, ma trascura di affrontare (o anche solo menzionare) la questione della responsabilità per gli effetti delle decisioni prese dagli algoritmi [21]. Per l'accertamento della responsabilità è necessario essere in grado di spiegare il come si è arrivati a una certa conclusione. Questa è una caratteristica – quella della "spiegabilità" – che nel caso delle cosiddette "black box Al' [22] non è possibile ottenere a causa della natura stessa degli algoritmi [23]. Pur volendo tralasciare il complesso dibattito etico riguardo la responsabilità morale di un agente artificiale, il problema della responsabilità giuridica delle sue azioni rimane – e questo nodo fondamentale è completamente assente nella proposta della Commissione [24]. Per quanto l'Al Act miri a ridurre al minimo il rischio che queste situazioni si verifichino, essendo questa una tecnologia basata su metodi statistici, un errore di valutazione sul lungo periodo rimane ancora una possibilità.

PROPOSTE

È necessario che l'UE affronti le sfide poste dalle nuove tecnologie, dalle asimmetrie dei mercati digitali e dalla competizione con USA e Cina. Al riguardo, questa sezione esporrà quattro proposte che si ritiene possano permettere all'UE di colmare tale divario.

1. Miglioramento delle competenze digitali dei cittadini europei

Si ritiene necessario aumentare gli investimenti nella formazione digitale dei cittadini europei, sia a livello professionale che di "alfabetizzazione" di base. Negli ultimi 5 anni l'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) è rimasto relativamente statico sulla voce "capitale umano" [25]. Questo rappresenta un problema, sia perché rallenta il progresso tecnologico a livello europeo a causa della mancanza di specialisti ICT, sia perché rischia rendere la transizione digitale un acceleratore delle disuguaglianze economiche e sociali [26].

Ciò che si rende essenziale, dunque, è creare nuovi percorsi di formazione e professionali capaci di fornire competenze digitali adeguate alle emergenti esigenze che riguarderanno il mercato del lavoro e la partecipazione alla vita democratica. Ma la formazione non è l'unica componente. Le università e i centri di ricerca devono divenire veri e propri centri d'innovazione, in grado di attirare talenti e start-up innovative che possano cooperare per raggiungere una vera e propria "maturità digitale". In questo, come in molti altri ambiti, il NextGenerationEU sarà uno strumento imprescindibile.

2. Semplificare l'ingresso nel mercato digitale per le start-up

È necessario sviluppare una struttura legislativa che permetta – e incentivi – un facile e sicuro ingresso nel mercato per le start-up. Nello specifico, si sottolinea l'importanza di leggi più forti nel campo della proprietà intellettuale[27], e di incentivi – sotto forma di finanziamenti mirati alle start-up, incubatori di start-up, e supporti per la fase di scale-up – che permettano alle piccole e medie imprese di entrare e competere più facilmente nel mercato digitale dominato dalle Big Tech. Nel lungo periodo, questo provvedimento permetterebbe di creare un ecosistema europeo in grado di competere con quello statunitense e cinese, andando così ad attrarre investimenti e a sviluppare "big players" europei.

3. Ammodernamento delle pubbliche amministrazioni

Sarà fondamentale investire nella modernizzazione delle pubbliche amministrazioni (PA) europee in modo da permettere alle stesse: (i) di applicare le norme sviluppate tramite i regolamenti analizzati in questo documento, e (ii) di stare al passo con la regolamentazione del processo tecnologico. Ciò significa investire nello sviluppo di nuove figure professionali, nel miglioramento delle competenze digitali e promuovere un rinnovamento generazionale dei dipendenti pubblici [28], così da permettere alle PA di affrontare le sfide dei nuovi regolamenti in modo efficace. Inoltre, la generale percezione dei dipendenti pubblici manca di una "comprensione, [...] impiego e [...] valorizzazione delle innovazioni tecnologiche per fini di pubblica utilità" [29]. La modernizzazione delle PA implica, quindi, anche un investimento comunicativo ed educativo mirato alla promozione di un cambio di paradigma nei termini ivi citati.

4. Maggiore trasparenza per i sistemi di IA

Sulla questione della responsabilità legale delle azioni compiute dalle IA, si propongono due soluzioni. Primo, la Commissione dovrebbe investire nella ricerca riguardo alla responsabilità morale e alla spiegabilità dei sistemi di IA - oltre che elaborare linee guida per implementare le conclusioni di questo dibattito nei regolamenti. Inoltre, è necessario inserire nei regolamenti europei delle linee guida chiare per quanto concerne la responsabilità legale delle azioni delle IA. Queste disposizioni dovrebbero basarsi sugli "Orientamenti etici per un'IA affidabile" sviluppati dal Gruppo di esperti ad alto livello sull'IA [30]. Ciò darebbe agli organi giudiziari delle linee guida e dei principi sviluppati in modo indipendente su cui basare i propri ragionamenti nel caso in cui eventi perseguibili penalmente si dovessero presentare prima che una conclusione al dibattito sopracitato sia raggiunta. Sarà quindi compito della giustizia comprendere a chi attribuire la responsabilità di tali avvenimenti, e di conseguenza decidere chi condannare. Nel caso in cui la legge non preveda alcuna norma su questo punto, e l'impresa che ha sviluppato l'IA abbia operato secondo la legge, sussiste il rischio che un evento punibile penalmente rimanga de facto impunito, a causa della non spiegabilità del processo decisionale del sistema in questione.

NOTE

- [1] Si veda J. Naughton, "The goal is to automate us': welcome to the age of surveillance capitalism", The Guardian, 20 Gennaio 2019. Link: https://www.theguardian.com/technology/2019/jan/20/shoshana-zuboff-age-of-surveillance-capitalism-google-facebook.
- [2] J. Rifkin, The Third Industrial Revolution: How Lateral Power is Transforming Energy, the Economy and the World, Palgrave McMillan, USA, 2011.
- [3] D. Cutolo, M. Kenney, "Platform-Dependent Entrepreneurs: Power Asymmetries, Risks, and Strategies in the Platform Economy", in Academy of Management Perspectives, 35, 4, 2021.
- [4] Commissione Europea, Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo a un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali) e che modifica la direttiva 2000/31/CE, 2020/0361(COD), art. 2.
- [5] Nel contesto del DMA, si definiscono gatekeepers quelle piattaforme che, grazie alla loro posizione di mercato, possono agire come organismi normativi privati. Questi devono soddisfare tre condizioni: (i) detenere una posizione economica forte; (ii) occupare una forte posizione di intermediari; (iii) detenere, ora o in futuro, una posizione duratura nel mercato. Si veda Commissione europea, Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (legge sui mercati digitali), 2020/0374(COD), art. 3(1).
- [6] Per pratiche illegali si intende la vendita di prodotti e servizi illegali nel mercato unico e la condivisione di contenuti illegali secondo gli standard europei. La rimozione sarebbe portata avanti, tramite un meccanismo di segnalazione da parte degli utenti, da un'autorità di supervisione basata su tre livelli. Si veda Commissione europea, Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo a un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali) e che modifica la direttiva 2000/31/CE, 2020/0361(COD), artt. 50-66.
- [7] Commissione europea, Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo a un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali) e che modifica la direttiva 2000/31/CE, 2020/0361(COD), considerando 1-2.
- [8] I. Bremmer, "The Technopolar Movement: How digital powers will reshape the global order", Foreign Affairs, November/December 2021, p. 115.
- [9] Si veda: J.S. Bergé, S. Grumbach, V.Z. Zencovich, "The 'Datasphere': Data Flows beyond Control, and the Challenges for Law and Governance", in 5 European Journal of Comparative Law and Governance, 144, 2018.
- [10] I. Bremmer, op. cit., p. 116-117.
- [11] Ibid.
- [12] Commissione europea, Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council establishing the 2030 Policy Programme "Path to the Digital Decade", 2021/0293 (COD), p. 23.
- [13] Commissione europea, Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alla governance europea dei dati (Atto sulla governance dei dati), 2020/0361(COD), pp. 29-33.
- [14] Si veda H.M. Roff, "The Strategic Robot Problem: Lethal Autonomous Weapons in War", Journal of Military Ethics, 13(3), 211-227, 2014.

- [15] Si veda B. Nick, Superintelligence: Paths, Dangers, Strategies, Oxford University Press, UK, 2014.
- [16] Per raggiungere l'obiettivo l'UE deve: (i) colmare il divario di investimenti tra UE, USA e Cina nel 2018 gli investimenti pubblici dell'UE in progetti di ricerca e sviluppo per quanto riguarda l'IA ammontano a circa €3.4 miliardi, una somma che impallidisce di fronte ai €31 miliardi investiti dagli USA e ai €21 miliardi della Cina. Anche negli investimenti privati si riscontra un divario, con investimenti dell'UE che ammontano a €1.2 miliardi, a fronte di €4.8 miliardi cinesi e €12.3 miliardi da parte degli USA; (ii) creare una cornice legale che permetta la fioritura e la crescita di start-up che operano nel campo dell'IA. Un gap può essere rilevato anche nel numero di start-up nei tre paesi. In testa sono ancora una volta gli USA con 1.393 start-up, seguiti da UE e Cina con rispettivamente 402 e 383 start-up nel campo delle IA. Il problema principale qui è che, nonostante i due numeri di UE e Cina siano molto simili, le start-up europee hanno molte più difficoltà nel processo di scale-up e vengono spesso acquisite da grandi compagnie americane. Si veda A. Voss (Rapporteur), Draft Report on artificial intelligence in a digital age (2020/2266(INI)), Special Committee on Artificial Intelligence in a Digital Age, pp. 16-22.
- [17] Nello specifico, nei casi in cui l'IA possa essere utilizzata al fine di manipolare persone in modi che possano causare danni psicologici o fisici, social scoring, o identificazione biometrica in tempo reale. Si veda Commissione europea, Proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (legge sull'intelligenza artificiale) e modifica alcuni atti legislativi dell'Unione, 2021/0106(COD), Titolo II; [18] Ivi, Titolo III; [19] Ivi, Titolo IV.
- [20] M. Veale, F.Z. Borgesius, "Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act", in Computer Law Review International, 22(4), luglio 2021.
- [21] Qui si intendono quegli algoritmi che hanno un potere decisionale rilevante sulla vita dei cittadini, e i cui errori di valutazione avrebbero conseguenze penali se compiuti da un essere umano.
- [22] Ovvero tutte quelle IA che, a causa degli algoritmi utilizzati (p.es., deep learning, machine learning), non permettono né agli utenti, né ai loro programmatori, di spiegare in che modo arrivano a una conclusione.
- [23] M. Coeckelbergh, AI Ethics, The Massachusetts Institute of Technology Press, USA, pp. 116-123, 2020.
- [24] L'unico cenno si rifà a un aspetto specifico dell'Al Act riguardante l'uso di Al nelle azioni delle forze dell'ordine (si veda punto 38, p.27).
- [25] L'indice DESI è reperibile al link: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi.
- [26] Si veda D. Autor et al, The Work of the Future: Building better jobs in an age of intelligent machines, Massachusetts Institute of Technology, USA, pp. 7–30, 2020.
- [27] Si veda A. Voss (Rapporteur), op cit, pp. 16; 28; 43.
- [28] G. Buttarelli, "Un convegno sulla digitalizzazione della pubblica amministrazione", Osservatorio sullo stato digitale, Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione (IRPA), 2021. Link: https://www.irpa.eu/un-convegno-sulla-digitalizzazione-della-pubblica-amministrazione/.
- [29] Ibid.
- [30] Nello specifico si veda Commissione europea, Orientamenti etici per un'IA affidabile, Ufficio delle pubblicazioni, 2019, pp. 9; 12-14; 18-19; 23-24; 31, 2019.

- f in Centro Studi Internazionali
- © @centro_studi_internazionali
- @CSI_thinktank

maniera fondamentale sia la dimensione socioeconomica che politica di diverse aree del mondo [1]. Negli ultimi anni, la sostenibilità, la lotta al cambiamento climatico e l'economia circolare sono divenute tematiche fortemente dibattute nel mondo politico, accademico e della società civile. Nel contesto europeo, questa spinta propulsiva ha incentivato i vari decisori politici ad adottare un'azione più incisiva [2]. È in questo scenario che sono nate le diverse iniziative della Commissione Europea volte ad accelerare la transizione ecologica e l'economia circolare. Oltre al European Green Deal, che costituisce una pietra miliare per transizione ecologica dell'intera Unione, le istituzioni europee hanno proposto un nuovo Piano d'Azione per [3], l'Economia Circolare incentrato sul riciclo sull'ottimizzazione della gestione dei rifiuti. In particolare per economia circolare si intende il modello economico che prevede l'estensione del ciclo di vita dei prodotti schema produzione-condumo-raccoltariciclaggio-riutilizzo. Una volta che il prodotto ha terminato la sua funzione, i materiali che lo compongono vengono reintrodotti, laddove possibile, all'interno produttivo generando ulteriore valore economico [12].

Lo sviluppo sostenibile è un tema che sta influenzando in

In questo scenario politico, la seguente sezione ha l'obiettivo di approfondire il dibattito e le prospettive europee inerenti il riutilizzo e l'ottimizzazione della gestione delle risorse. Nello specifico, a margine di una analisi del contesto politico e normativo nazionale ed europeo, si svilupperanno una serie di proposte volte ad ottimizzare il Piano d'Azione per l'Economia Circolare, ponendo l'accento sia sull'importanza del coordinamento tra i vari attori coinvolti, che sull'utilizzo di nuovi strumenti digitali che possano facilitare la condivisione di pratiche e politiche circolari. Si proporrà, infine, la creazione di una nuova Banca Europea per il Clima e lo Sviluppo Sostenibile che promuova ed incentivi la transizione ecologica e l'economia circolare.

BACKGROUND

I primi lavori che hanno avuto come loro focus lo sviluppo sostenibile e l'economia circolare sono databili agli anni '80 [4], in particolare con la pubblicazione del rapporto Brundtland del 1987, intitolato "Our Common Future". Quest'ultimo è il rapporto finale della Commissione Mondiale sull'Ambiente e lo Sviluppo (WCED), istituita dalle Nazioni Unite (ONU) nel 1983, e riconosce il principio che lo sviluppo delle società umane è arrivato ad un livello tale da poter compromettere le basi stesse della vita sul nostro pianeta. Questo concetto è divenuto negli anni il modello sul quale hanno fatto riferimento tutti i documenti e le conferenze globali sul clima, si pensi al Summit sulla Terra di Rio nel 1992 [5], le Conferenze Europee sulle città sostenibili [6], il Millenium Summit [7] o gli Aalborg Commitments [8], sino all'adozione, in occasione della conferenza sullo Sviluppo Sostenibile del settembre 2015, dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile [9].

Anche la Commissione europea, in linea con gli UNSDGs e l'obiettivo di neutralità climatica entro il 2050 previsto dal Green Deal [10], ha proposto, nel marzo 2020, un nuovo Piano d'Azione per l'Economia Circolare [11]. Quest'ultimo è incentrato sulla gestione ed ottimizzazione della gestione dei rifiuti, promuovendo la crescita, la competitività e la leadership globale dell'UE nel settore. Il Piano va ad integrare il Pacchetto di direttive sulla economia circolare, adottato dall'Unione Europea nel luglio del 2018, con l'obiettivo finale di riciclo del 65% dei rifiuti urbani e una limitazione del loro smaltimento in discarica non superiore al 10% entro il 2035.

L'Italia ha recepito le direttive di quest'ultimo pacchetto di direttive, il "Pacchetto Economia Circolare", attraverso la legge n.117/2019, con l'obiettivo finale di riciclo del 65% dei rifiuti urbani e una limitazione del loro smaltimento in discarica non superiore al 10% entro il 2035. Nello specifico, gli investimenti proposti mirano a migliorare la capacità impiantistica e gli standard qualitativi esistenti. Per implementare questi cambiamenti si prevede il potenziamento della rete di raccolta differenziata e degli impianti di trattamento arrivando a riciclare il 55% dei rifiuti RAEE [13]; l'85% della carta; il 65% dei rifiuti plastici e recuperando il 100% dei rifiuti tessili. In aggiunta, il recente PNRR prevede la creazione di uno strumento per il monitoraggio degli scarichi illegali su tutto il territorio nazionale e si propone di sviluppare un programma nazionale per la gestione dei rifiuti [14].

Contesto Normativo

Un ulteriore passo in avanti è stato permesso dalla recente riforma avvenuta con D.L. 77/2020, la quale apre le porte ad un migliore, quanto necessario coordinamento tra autorità locali (Regioni, Comuni, Province) ed Agenzie di monitoraggio dei processi di riconversione dei rifiuti. Tale coordinamento deve proiettarsi anche in sede europea, in quanto Agenzie specializzate (EEA) e la stessa Commissione possono fornire agli Enti nazionali il supporto tecnico, i know-how e specifici incentivi proporzionali alla quantità di rifiuti re-immessi in circolazione dalle aziende presenti sui territori di riferimento. A ciò va tuttavia premesso qualche breve cenno sullo stato dell'arte in Italia ed in Europa relativo alla tematica dell'"End of Waste".

Partendo dai principi generali attorno ai quali l'Unione, in concorrenza con gli Stati, uniforma le proprie politiche ambientali, il principio di "precauzione ed azione preventiva" stabilito dall'art. 191 TFUE, sviluppa una nuova modalità di approccio al problema della tutela ambientale, orientata a prevenirne l'insorgenza mediante la più consapevole gestione delle risorse naturali ed il riciclo dei materiali di scarto. S'inscrivono nel solco delle azioni preventive le misure volte alla riqualificazione della categoria dei rifiuti, trasformandoli da oggetti di risulta in veri e propri prodotti, destinati a tornare sul mercato attraverso fasi di riciclo, reimpiego, riutilizzo. Le fonti che disciplinano la materia sono due direttive, la n. 2006/12/CE, seguita dalla n. 2008/98/CE, la quale si pone al vertice della strategia sui rifiuti dettata dal legislatore sovranazionale. Precedente a queste, vi era in realtà una risalente Direttiva del 1975 (75/442/CE), la quale aderendo alla nozione "classica" di rifiuto, attribuiva tale qualifica a "qualsiasi oggetto di cui il detentore si disfi o abbia deciso di disfarsi". Tale concezione, peraltro in discrasia [15] con la nozione interna (italiana) di rifiuto data dalla l. 178/2002[16] è stata superata dall'emanazione delle direttive di cui sopra, in particolare della 2008/98/CE, che ha introdotto la c.d. "gerarchizzazione" dei rifiuti[17]. Tale gerarchia viene applicata quale ordine di priorità di azioni secondo la normativa comunitaria, e consistenti nelle condotte quali: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) smaltimento. Inoltre, direttiva disciplina la "Cessazione della qualifica di rifiuto" introducendo il concetto di "End of Waste" quale parte della politica europea in materia, in base al quale ogni rifiuto è destinato a veder cessata tale sua qualifica, se soddisfa determinati presupposti.

Questi si rifanno alla riutilizzazione, all'esistenza di un mercato di destinazione per l'oggetto, al possesso dei requisiti tecnici inerenti ai prodotti, o infine alla previsione dell'assenza di impatto negativo sull'ambiente. Dal momento in cui risultino soddisfatte tali condizioni, il rifiuto potrà passare ad essere considerato quale "prodotto"; dunque, tratto fuori da qualsiasi disciplina applicabile solo ai rifiuti in quanto tali.

Considerando il tessuto normativo menzionato, in questa sede si vuole prendere spunto dalle rilevanti novità introdotte dal D.L. "Semplificazioni-bis" n. 77/2021, il quale, nell'ambito del più vasto intervento nazionale designato quale "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" (PNRR), ha apportato riforme volte ad accelerare e snellire le procedure connesse al c.d. "End of waste" recepito a livello interno nel D.Lgs 152/2006 (Codice dell'Ambiente). In tale contesto, il legislatore italiano ha tentato di superare le criticità del precedente modello, rendendo Regioni ed Agenzie Locali (ISPRA e ARPA) direttamente responsabili dei relativi processi, con l'obiettivo di includere maggiormente gli istituti specializzati nella gestione dei processi di recupero dei rifiuti, nonché quello di consentire un adattamento dei criteri per il rilascio delle autorizzazioni ad ogni singola fattispecie, nel rispetto dei principi comunitari.

PROPOSTE

1. Incentivare imprese ad attuare pratiche per il riciclo e riutilizzo delle risorse.

Con il fine di implementare i principi dell'economia circolare, appare fondamentale incentivare le imprese ad attuare pratiche, strategie e tecniche innovative che stimolino il riutilizzo delle risorse. Inoltre, creare un sistema di incentivi contenente delle detrazioni fiscali maggiormente alte per le aziende virtuose che riciclano un maggior numero di rifiuti, il Centro Studi Internazionali ritiene utile favorire l'accesso a finanziamenti pubblici e/o privati da parte delle aziende desiderose di costruire infrastrutture o adottare pratiche di recupero tecnologicamente innovative che possano favorire l'economia circolare. Tali supporti economici potrebbero prendere forma di finanziamenti agevolati, a tasso zero, che le imprese di diverse dimensioni e settore possono richiedere a istituti finanziari convenzionati. Dopo una prima valutazione ex ante, la fase di finanziamento verrebbe seguita da un periodo di monitoraggio e valutazione dei progetti messi in campo dal soggetto ricevente.

2. Aumentare la cooperazione tra le Agenzie locali e l'Agenzia Europea per l'Ambiente.

Per rafforzare i propositi di cui ai paragrafi 1.2 e 1.3 del PNRR, si richiama il principio di sussidiarietà orizzontale, che prevede all'art. 192 TFUE la consultazione del Comitato delle Regioni per le decisioni sulle azioni da adottare in materia ambientale, considerandone opportuno il rafforzamento, da attuarsi attraverso la previsione di consultazioni "in itinere" rispetto alle azioni promosse, viste le rilevanti attribuzioni che le agenzie locali preposte al controllo e al monitoraggio dei processi di attivazione dell'economia circolare (ISPRA e ARPA) detengono. A tal riguardo, il Centro Studi Internazionali propone, in questo ambito, un collegamento diretto tra le Agenzie locali e l'Agenzia Europea per l'Ambiente, per trarre maggiore beneficio dallo scambio di informazioni e di know-how, nonché per consentire un coordinamento sul raggiungimento degli obiettivi fissati in sede sovranazionale. In tal modo, si potrà riscontrare un generale miglioramento delle pratiche di controllo e di monitoraggio da parte delle agenzie menzionate, le quali saranno in grado di rispondere alle sfide in contesti sia locali che regionali.

3. Creare un database a livello europeo per l'interscambio di informazioni tra gli attori coinvolti.

Il Centro Studi ritiene fondamentale realizzare un apparato informatico a livello europeo, nel quale istituzioni e privati possano condividere le proprie metodologie e soluzioni per l'applicazione di un sistema maggiormente circolare. Il database dovrebbe essere creato e gestito dall'Agenzia Europea per l'Ambiente (EEA), considerando le sue risorse finanziarie per la manutenzione e l'aggiornamento del sistema che la rilevanza nell'ambito europeo. In tale contesto, istituzioni ed attori non statali potranno inserire o accedere alle informazioni concernenti le politiche circolari a seconda delle proprie attività, del settore e del luogo geografico di provenienza. Secondo il Centro Studi, l'attuazione di tale metodo andrà a mitigare l'asimmetria informativa all'interno del continente europeo, che sta rallentando l'implementazione di pratiche maggiormente sostenibili e circolari.

4. Creare una Banca Europea per il Clima e lo Sviluppo Sostenibile che promuova ed incentivi lo sviluppo sostenibile e l'economia circolare.

Al fine di accelerare la creazione di un'economia circolare nelle regioni del vicinato, il Centro Studi propone la riforma l'architettura finanziaria dell'UE in modo da preservare una cooperazione allo sviluppo inclusiva e sostenibile, aprendo la strada alla creazione di una Banca Europea per il Clima e lo Sviluppo Sostenibile (BECSS).

La BECSS risolverebbe l'attuale frammentazione tra la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS), le 19 istituzioni finanziarie europee per lo sviluppo (DFI) e le banche nazionali di sviluppo [18]. Da un lato, i finanziamenti allo sviluppo dei Paesi Terzi dovrebbero essere convogliati in una società partecipata dalla BEI come azionista di minoranza, con il contributo della Commissione europea, degli Stati membri e delle Banche Nazionali di Sviluppo. Dall'altro lato, la BERS dovrebbe espandere il suo mandato geografico focalizzandosi non solo sull'Africa Sub-Sahariana e sui problemi climatici, ma anche sui Paesi a basso e medio reddito. In tal modo, l'Unione Europea darebbe un forte segnale sia ai paesi del proprio vicinato che alle altre potenze mondiali, evidenziando ulteriormente il proprio impegno verso un mondo maggiormente sostenibile ed incentivando i propri partner a seguire una nuova tipologia di sviluppo, incentrata su un modello economico non più lineare ma circolare.

NOTE

- [1] S. Caserini, "I Cambiamenti Climatici: La Sfida Del XXI Secolo", in E3S Web of Conferences, EDP Sciences, vol.2, p.02005, (2014).
- [2] K. Nairn, "Learning From Young People Engaged In Climate Activism: The Potential Of Collectivizing Despair And Hope", Young 27, no. 5, p.435–450, (2019).
- [3] Commissione Europea, "Un Nuovo Piano d'Azione Per l'Economia Circolare" (2020), link: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/qid=15\83933814386&uri=COM%3A2020%3A98%3AFIN
- [4] W. Dansgaard, H. B. Clausen, N. Gundestrup, C. U. Hammer, S. J. Johnsen, P. M. Kristinsdottir and N. Reeh (1982), A new Greenland deep ice core, Science 218, no. 4579, pp.1273-1277.
- [5] Nazioni Unite, "Conferenza sull'Ambiente e lo Sviluppo di Rio de Janeiro" (1992), Link: https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992.
- [6] Commissione Europea, "Conferenza Europea sulla Città Sostenibili" (1994), Link: https://cordis.europa.eu/event/id/2416-european-conference-on-sustainable-cities-and-towns-denmark.
- [7] Nazioni Unite, "Millenium Summit 2000", (2000) Link: https://www.un.org/en/conferences/environment/newyork2000.
- [8] B. Evans, M. Joas, S. Sundback, K. Theobald, "Governing Sustainable Cities", Routledge, Londra, pp.5–7, (2004).
- [9] Ministero della Transizione Ecologica, "Il Contesto Internazionale" (2021), Link: https://www.mite.gov.it/pagina/il-contesto-internazionale.
- [10] U.A.Vavrik, "EU Perspectives on Sustainable Development: Aligning the EU Budget to the UN SDGs by 2030", In Current Global Practices of Corporate Social Responsibility, Springer, Cham, pp.841–864, (2021).
- [11] Commissione Europea, "Un Nuovo Piano D'azione Per L'economia Circolare" (2020), Link: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/? qid=1583933814386&uri=COM%3A2020%3A98%3AFIN.
- [12] Parlamento Europeo, "Economia Circolare: Definizione, Importanza E Vantaggi" (2021), Link: https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/economy/20151201STO05603/economia-circolare-definizione-importanza-e-vantaggi.

- [13] Con l'acronimo RAEE si intendono i rifiuti derivanti da apparecchiature elettriche ed elettroniche o semplicemente i c.d. rifiuti elettronici. Sono rifiuti di tipo particolare che presentano sostanze non biodegradabili considerate tossiche per l'ambiente. Questo tipo di rifiuti è regolamentato dalla Direttiva RAEE, strettamente legata con la normativa comunitaria RoHS 2002/95/CE. La direttiva è stata recepita in Italia col D. L. n.49 del 14 marzo 2014.
- [14] Presidenza del Consiglio dei Ministri, "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" (2021), pp.120-123, Link: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf.
- 15) Causa C-457/02, Niselli, Link: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-457/02.
- [15] Causa C-457/02, Niselli, Link: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-457/02.
- [16] Secondo tale norma di interpretazione autentica del dlgs 5 febbraio 1997 n. 22, rielabora la nozione di rifiuto e soprattutto dei comportamenti sanzionabili riferiti a tale oggetto, ("si disfi"; o "abbia deciso di disfarsi"), ritenendo queste non ravvisabili laddove il prodotto di cui il detentore si stia disfacendo o abbia intenzione di farlo è: a) riutilizzabile nello stesso o in un altro ciclo produttivo, senza dover subire alcun trattamento; b) riutilizzabile, allo stesso modo, ma dopo aver subito un trattamento preventivo., così facendo esclude che in tali casi l'oggetto in questione possa considerarsi "rifiuto".
- [17] Queste ricorrono laddove il prodotto di cui il detentore si stia disfacendo o abbia intenzione di farlo è a) riutilizzabile nello stesso o in un altro ciclo produttivo, senza dover subire alcun trattamento; b) riutilizzabile, allo stesso modo, ma dopo aver subito un trattamento preventivo.
- [18] B. Erforth and L. Kaplan, "The Future of European Development Finance Institutional Reforms for Sustainable Solutions", in DIE Briefing Papers, no. 20, (2019), Link: https://www.doi.org/10.23661/bp20.2019.v1.1.

- Centro Studi Internazionali
- ecentro_studi_internazionali
- eCSI_thinktank

Questo capitolo si propone di analizzare due aspetti fondamentali per le attività di azione esterna dell'Unione Europea: l'approccio integrato ai conflitti e alle crisi e il ruolo di mediatore internazionale svolto dall'Unione. Queste due aree di azione, distinte ma ugualmente cruciali nello sviluppare una maggiore coordinazione efficacia ed una chiara interna úig contribuiranno a orientare strategicamente l'influenza e coesione dell'Unione Europea nei prossimi anni.

Nello sviluppare un'analisi puntuale di questi due temi centrali per le attività e le tendenze dell'azione esterna dell'Unione, saranno presi in considerazione sia gli orientamenti programmatici e valoriali sottolineati dalle istituzioni europee, che i risultati ottenuti nel mettere in pratica queste strategie. Nella prima sezione di questo capitolo, l'approccio integrato verrà analizzato in rapporto agli sforzi europei nel Sahel, uno scenario complesso ma allo stesso tempo cruciale per la sua vicinanza ai confini Meridionali dell'Unione. seconda sezione, verrà trattato il ruolo di mediatore internazionale svolto dall'Unione nel campo della non proliferazione nucleare, con una particolare attenzione nei confronti della partecipazione ed influenza delle istituzioni europee nelle trattative per l'Accordo sul Nucleare Iraniano. Entrambe le parti del capitolo saranno concluse da una serie di proposte volte non solo ad approfondire e rendere più efficace l'azione europea in questi casi studio specifici, ma anche a stimolare l'emergere di politiche più definite e coesive. In adottare una particolare, si dimostra necessario maggiore coordinazione negli interventi dell'Unione e dei singoli stati membri nel Sahel, ampliando il mandato delle missioni europee all'intero Sahel e adottando una bussola strategica comune, al fine di avere un approccio unitario alla regione. Per quanto riguarda il ruolo dell'Unione nelle trattative sul Nucleare Iraniano, si consiglia di proseguire nei cicli incontri di Vienna e di approfondire la cooperazione diretta con il Paese attraverso una maggiore coordinazione non solo in ambito economico ma anche in risposta alle sfide umanitarie e climatiche del prossimo periodo.

49

BACKGROUND

L'approccio integrato ai conflitti e alle crisi

Il Sahel rappresenta una priorità strategica per l'Unione Europea, ed è da ormai un decennio tra gli scenari di crisi più gravi al mondo [1]. L'instabilità nella regione trae le sue origini dal colpo di stato di Marzo 2012 in Mali, il quale ha determinato negli anni successivi un progressivo effetto *spillover* nell'area circostante, generando instabilità politica, economica e sociale [2]. Nonostante gli accordi di pace del 2015, negli ultimi sei anni la situazione ha subito un forte deterioramento e i due recenti ulteriori colpi di stato in Mali [3] hanno evidenziato la necessità di una revisione rigorosa della strategia della comunità internazionale nella regione. Il Sahel è di fatto un *hub* per il terrorismo mondiale di matrice islamica, allo stesso tempo i cambiamenti climatici contribuiscono all'instabilità sociale favorendo le migrazioni di massa. Infine la mancanza di autorità capaci e rispettate determina l'impossibilità di affrontare strategicamente i problemi strutturali della regione [4].

In tale contesto, l'Unione Europea ha adottato tre documenti programmatici [5] di lungo termine pienamente inquadrati nelle strategie di sicurezza della regione. Innanzitutto, l'UE attua a pieno regime il cosiddetto "approccio integrato ai conflitti e alle crisi", teorizzato dalla Strategia Globale del 2016 e individuato come il principale strumento strategico nella gestione delle crisi internazionali. Questo approccio si sviluppa non solo attraverso missioni militari (EUTM Mali) e civili (EUCAP Sahel Mali, EUCAP Sahel Niger), ma anche grazie a strumenti politici quali il forum di dialogo politico UE-G5 Sahel [6] o la cooperazione regionale con i numerosi attori presenti nella regione. Inoltre, iniziative economico-finanziarie volte a fornire assistenza umanitaria, come l'EU Emergency Trust Fund for Africa e l'European External Investment Plan, completano la strategia, riassunta in Figura 1. In questo contesto, anche le Nazioni Unite sono presenti nel Sahel con la missione di Peacekeeping "Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali" (MINUSMA), avviata nel 2013 e che conta più di 15600 unità. Tuttavia, il grave deterioramento della sicurezza regionale ha messo in luce i grandi deficit delle strategie europee, sia quella dell'Unione, che quelle degli Stati membri i quali, in primis la Francia, spesso agiscono individualmente [7].

Appare evidente che la comunità internazionale debba avviare una celere ed efficiente revisione della sua strategia nella regione, partendo da una profonda riflessione sui sistemi di governance, sicurezza e giustizia degli Stati che compongono il G5 Sahel.

Secondo alcuni analisti, una delle chiavi per questa revisione sarebbe spostare l'attenzione dalla cooperazione militare regionale verso un focus maggiore sul Security Sector Reform (SSR) anche attraverso un più importante coinvolgimento della società civile [8]. Sebbene gli interventi strutturali siano già tra gli obiettivi attuali delle missioni dell'UE, queste ultime non hanno ottenuto i risultati sperati, a tratti rivelandosi addirittura controproducenti, se si pensa ad esempio alle gravi violazioni di diritti umani compiute da milizie supportate dall'esercito maliano o da membri dell'esercito maliano addestrati nell'ambito della missione EUTM Mali [9].

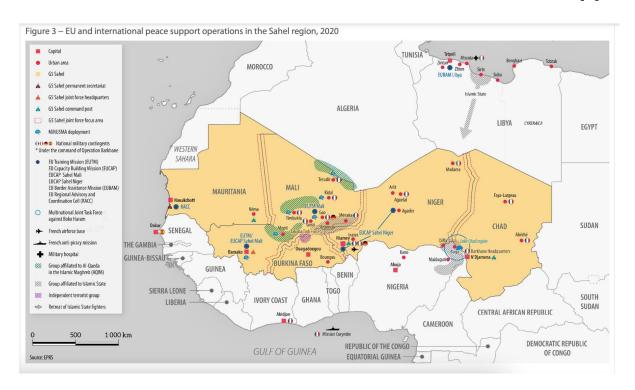


Figura 1. Da: I. Ioannides, "Peace and Security in 2020: evaluating the EU approach to tackling the Sahel Conflicts", in European Parliamentary Research Service Study, September 2020, p. 26. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654173/EPRS_STU(2020)654173_E N.pdf

Bruxelles ha già avviato un interessante processo di revisione della sua strategia nel Sahel, ammettendo i propri errori [10] e acquisendo consapevolezza della necessità, prioritaria, di sviluppare concretamente un'unica "bussola strategica comune" e acquisire la tanto ambita autonomia strategica nella sua azione esterna [11]. La Conferenza sul futuro dell'Europa offre una vetrina unica ed indispensabile per poter discutere di alcuni aspetti essenziali della strategia dell'UE nell'ambito della sua Politica di Sicurezza e Difesa Comune.

PROPOSTE

- 1. Un nuovo approccio ai conflitti e alle crisi, frutto della creazione della bussola strategica, deve costituire l'unica base solida attraverso la quale introdurre strumenti di intervento con un singolo attore-guida. L'attuale Approccio Integrato ai Conflitti e alle Crisi è uno degli strumenti più avanzati nella gestione delle crisi a livello internazionale. Tuttavia, la grande eterogeneità dei processi decisionali nell'ambito dell'azione esterna dell'UE, dovuta alla pluralità dei policy-maker, non permette una piena ed efficiente implementazione degli strumenti a disposizione. Di conseguenza, nella gestione delle crisi, le varie componenti dell'approccio affrontano numerose difficoltà di coordinamento. Nell'ottica dell'adozione di una bussola strategica comune è necessario lavorare concretamente ad una cultura strategica condivisa non solo tra gli Stati Membri ma anche tra i vari attori istituzionali dell'Unione. Gli interventi paralleli dell'Unione Europea e dei suoi Stati Membri, come nel caso dell'approccio UE-Francia nel Sahel, non sempre risultano vantaggiosi, soprattutto in relazione agli interessi da difendere.
- 2. Estensione del mandato di EUTM Mali e delle due missioni EUCAP a tutto il Sahel. Le missioni e le operazioni civili e militari dell'Unione Europea devono essere rafforzate. Gli scarsi risultati ottenuti dalle missioni nel Sahel sono il frutto di un insufficiente interesse e consenso politico tra gli Stati Membri, nonostante la violenza diffusa e il deterioramento della situazione, ma anche delle difficoltà nell'addestramento del personale delle missioni e della mancanza di un unico approccio realmente regionalizzato, in un'area in cui l'instabilità regna oltre i confini nazionali [12]. Tentativi di regionalizzazione sono già stati messi in campo, ma le missioni necessitano di una sfera d'azione abbastanza ampia da poter intervenire su tutto il territorio, anche sul piano bilaterale, l'estensione del mandato fornirebbe un grosso supporto in tal senso.
- 3. La securitizzazione dell'azione esterna dell'UE, evidente nel tema delle migrazioni, non è un approccio sostenibile sul lungo periodo. Nonostante la difesa degli interessi interni sia una priorità da mantenere nella gestione delle crisi esterne, è necessario che l'approccio integrato sia maggiormente focalizzato sul Security Sector Reform e sul bilanciamento dialogo-cooperazione-sanzione. Per diventare un security provider l'Unione Europea deve lavorare di più sul Soft Power, svestendosi dell'immagine di potenza neocoloniale e intraprendendo la strada della potenza del Crisis Management. Solo attraverso una concreta incidenza strutturale nella governance degli Stati fragili sarà possibile ottenere risultati stabili sulle grandi questioni di sicurezza interna.

BACKGROUND

L'Unione europea come mediatore internazionale: la crisi iraniana

L'Unione ha svolto il ruolo di mediatore in diverse controversie internazionali. In particolare, i conflitti avvenuti in Bosnia, Ruanda e Somalia all'inizio degli anni Novanta hanno sottolineato la necessità per l'UE di sviluppare una maggiore coordinazione a livello istituzionale riguardo alle tematiche di sicurezza geopolitica. Inoltre, la guerra in Iraq del 2003 e quella in Libia del 2011 hanno rafforzato il suo ruolo nel ramo della difesa e dell'autonomia strategica. Per quanto concerne il sistema di non proliferazione, l'UE si è dimostrata costante nel sostenere il controllo degli armamenti e nel condannare gli atti in violazione dei trattati per la proibizione delle armi di distruzione di massa. Si ricordano ad esempio la Strategia UE contro la Proliferazione delle Armi di Distruzione di Massa del 2003, la creazione del Consorzio UE per la Non-Proliferazione e il Codice di Condotta dell'Aia contro la Proliferazione dei Missili Balistici [13].

Il Joint Comprehensive Plan of Action (JCPoA), comunemente conosciuto come accordo sul Nucleare Iraniano del 2015, rappresenta ad oggi il più grande successo dell'UE in materia di mediazione internazionale nel campo della non proliferazione nucleare. Dal 2003 infatti, l'UE ha portato avanti i negoziati con l'Iran coordinandosi con altri paesi di rilevanza strategica quali la Russia e la Cina ed avvicinando le posizioni statunitensi a quelle iraniane [14]. Sebbene nel 2018 da una parte gli Stati Uniti si siano ritirati dal JCPoA e dall'altra l'Iran abbia incrementato la produzione di uranio e ostacolato i tentativi di supervisione della Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (IAEA), violando così occasioni il trattato, il ruolo dell'UE è stato centrale nel mantenere aperti i negoziati con l'Iran e nel riavvicinare quest'ultimo alla Casa Bianca durante la Presidenza Biden [15].

Gli attori europei di principale rilevanza per la sigla dell'Accordo sul Nucleare iraniano sono i paesi appartenenti all'E3, ovvero Francia, Germania ed Inghilterra, e l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza [16]. Nello specifico, l'E3 è stato il gruppo leader di rappresentanza dell'interesse UE legato alla non-proliferazione [17]. Inoltre, tale gruppo ha sviluppato una strategia di mediazione per cui pur appoggiando la posizione sanzionatoria americana verso l'Iran, ha frequentemente sottolineato come un accordo di denuclearizzazione rappresentasse la garanzia per il ritiro delle sanzioni in futuro [18].

L'Alto Rappresentante dell'Unione Europea, carica ricoperta da Federica Mogherini fino al 2019, è stato il principale interlocutore con l'Iran e ha garantito una maggiore visibilità UE nei negoziati, nonché più legittimità all'influenza dei Paesi europei [19]. Sebbene gli interventi degli attori UE non abbiano portato alla risoluzione definitiva di questa complessa trattativa, l'attività di mediazione guidata dall'Unione ha avvicinato l'interesse iraniano del ritiro delle sanzioni a quello americano della denuclearizzazione dell'Iran.

La strategia europea si colloca in una più ampia tendenza ad utilizzare il proprio considerevole potere economico al fine di inserire particolari condizionalità in accordi politici e geo-strategici. In questo caso, uno dei principali interessi strategici per l'UE era quello di sviluppare o ottenere una maggiore autonomia nell'ambito della sicurezza [20]. Questa strategia è stata attuata assumendo un ruolo cruciale e di primo piano ai tavoli dei negoziati con Iran e Stati Uniti, in modo da dimostrare di essere un attore internazionale indipendente, soprattutto nel campo della difesa. In questo ambito un oculato utilizzo della condizionalità economica ha permesso di elaborare posizioni che andassero oltre alle mere direttive militari o strategiche di Stati Uniti e NATO. Inoltre, l'utilizzo della condizionalità economica è in questo caso profondamente legato all'impiego del proprio soft power, il quale viene impiegato con il fine di diffondere i valori centrali europei, quali libertà e pace sostenibile [21]. Nel caso analizzato, la sigla dell'Accordo sul nucleare ha esemplificato la concretizzazione dei propositi prefissati dall'E3 e dell'Alto Rappresentante. Tuttavia, con il ritiro degli Stati Uniti dal Trattato e con la conseguente ripresa delle trattative a Vienna sono stati anche evidenziati i limiti dell'autonomia strategica UE.

PROPOSTE

1. Favorire il ritorno degli Stati Uniti alle negoziazioni di Vienna e mediare le posizioni iraniane, specialmente garantendo all'IAEA l'accesso ai dati sull'arricchimento dell'uranio.

Questo dicembre si è svolto il settimo ciclo di Conferenze a Vienna, il quale ha visto la partecipazione delle delegazioni iraniana e americana, che tuttavia non hanno avuto contatti diretti, non partecipando alla stessa tavola rotonda [22]. Inoltre, il 14 Dicembre si è svolta una riunione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU sul futuro del JCPoA tramite l'implementazione della Risoluzione 2231 (2015). In quanto responsabile del Joint Committee del JCPoA, l'Unione Europea è ottimamente posizionata per continuare a ricoprire il ruolo di mediatore tra i due Paesi. In particolare, il Centro Studi suggerisce di spingere gli Stati Uniti a rientrare nel Plan of Action di Vienna, eliminando le sanzioni verso l'Iran. Allo stesso tempo, l'attività europea deve essere improntata a mediare le richieste iraniane, che con la nuova presidenza iraniana, sono diventate più rigide. In particolare, Ibrahim Raisi, Presidente dall'estate 2021 invoca una riparazione economica da parte degli Stati Uniti per i danni ottenuti dal 2018 a causa del regime sanzionatorio [23]. Il Centro Studi consiglia quindi all'Alto Rappresentante UE e ai Paesi dell'E3 di proseguire il proprio ruolo di mediazione, spingendo Iran e Stati Uniti a rientrare nei termini del Plan of Action di Vienna.

2. Rafforzare cooperazione economica con l'Iran.

Considerando come l'Iran abbia espresso in più occasioni la propria insoddisfazione nei confronti dei vantaggi economici raggiunti con la siglatura dell'Accordo sul Nucleare, contrapposti alle gravi perdite economiche causate negli ultimi anni dal rigoroso regime sanzionatorio [24], il CSI consiglia di ampliare e rafforzare la cooperazione economica di questi Paesi nei settori della ricerca e dell'innovazione. In tal modo, sarà possibile creare un rapporto bilaterale che vada oltre il settore della sicurezza, dimostrando i vantaggi tecnologici e industriali che l'Iran può ottenere grazie a una maggiore cooperazione e a un addolcimento delle proprie posizioni [25] Inoltre, per incentivare l'Iran a interrompere il potenziamento del proprio arsenale nucleare, il Centro propone ai Paesi UE di consolidare il proprio utilizzo di INSTEX, ovvero il Meccanismo per il trading tra l'Iran e l'UE volto ad aggirare il sistema di sanzioni americane [26].

3. Assistere maggiormente l'Iran nell'ambito umanitario e della crisi climatica.

La costruzione di un rapporto bilaterale nell'ambito della sostenibilità climatica potrebbe aumentare l'influenza europea in Iran, attraverso la condivisione di strategie di mitigazione e risposta alle crisi. Di fatti, negli ultimi anni, gli impatti negativi del riscaldamento climatico in Iran stanno crescendo d'intensità, ad esempio si registra un alto livello di inquinamento dell'aria e dell'acqua, unitamente ad eventi disastrosi come i frequenti casi di inondazioni o i sempre più frequenti periodi di siccità [27]. Tali eventi causano non solo ingenti perdite economiche, ma anche gravi ripercussioni umanitarie, le quali potrebbero essere mitigate dal Servizio Europeo per l'Azione Esterna. In particolare, l'expertise europeo nella gestione e preparazione alle crisi potrebbe alleviare le ricadute sulle fasce più esposte della popolazione iraniana.

NOTE

- [1] Council of the European Union, "The European Union's Integrated Strategy in the Sahel Council Conclusions", 16 aprile 2021. Link: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7723-2021-INIT/en/pdf
- [2] Ioannides, "Peace and Security in 2020: evaluating the EU approach to tackling the Sahel Conflicts", in European Parliamentary Research Service Study, settembre 2020, p. 2. Link: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654173/EPRS_STU(2020)654173_EN.pdf
- [3] Il Mali ha subito due colpi di stato militari nel giro di un anno. Il 18 agosto 2020 il Presidente Ibrahim Boubacar Keita è stato arrestato dall'esercito e obbligato a comunicare le dimissioni in diretta televisiva nazionale, dopo tre mesi di forti scontri sociali e manifestazioni in piazza. Il 24 maggio 2021 i militari hanno nuovamente rimosso il Presidente ed il Primo Ministro del governo di transizione. Per approfondire: https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/mali-di-golpe-golpe-30582. Anche: E. Cole, "Five things to know about Mali's Coup", in United States Institute of Peace Analysis and Commentary, 21 August 2020. Link: https://www.usip.org/publications/2020/08/five-things-know-about-malis-coup
- [4] L'epicentro dell'instabilità nel Sahel, soprattutto a partire dal 2014, è nella cosiddetta zona delle "tre frontiere", il Liptako-Gourma, che si trova tra il centro del Mali, il sud-est del Niger e il Burkina Faso. Nella regione si sono formati diversi gruppi armati. I principali gruppi di matrice islamica sono: Jam'a Nusrat ul-Islam wa al-Muslimin' (JNIM) vicino ad Al-Qaeda, e lo Stato Islamico nel Grande Sahara (ISGS). In più, varie milizie locali agiscono sia in contrapposizione alle istituzioni centrali sia come gruppi proxy. C. Casola, E. Baldaro, "Italy and the Sahel: a new national projection towards a greater Mediterranean", in ISPI Policy Brief, maggio 2021, pp. 6-7. https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/ispi-pb_italy_africa_sahel_casola_2021.pdf
- [5] Il primo, adottato a marzo 2011, intitolato "Strategy for security and Development in the Sahel", individua il nesso tra sicurezza e sviluppo come una priorità strategica. Tale nesso è stato confermato nel Sahel Regional Action Plan 2015-2020, il quale, frutto dei mutamenti strategici dell'Unione in quegli anni, pur fornendo una programmazione più dettagliata per la regione, segna un chiaro passaggio ad un approccio più "securitario", soprattutto per quanto riguarda il grande tema delle migrazioni. Per approfondire: Council of the European Union, Strategy Security and Development 21 marzo 2011. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/120075.pdf Union External Action Service, Strategy for Security and Development in the Sahel, 21 gjugno 2016. Link: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/strategy_for_security_and_development_in_the_sahel_en_1.pdf.
- [6] L'Unione Europea intrattiene un dialogo strutturato con i cinque paesi che hanno dato vita al forum politico "G5 Sahel" nel 2014, cioè Burkina Faso, Ciad, Mali, Mauritania, e Niger. Successivamente è stata creata la "G5 Sahel Joint Force", che conta sull'autorizzazione dell'Unione Africana.
- [7] Gli Stati Membri dell'UE contribuiscono attivamente alla stabilizzazione del Sahel attraverso proprie iniziative. Leader indiscussa dell'attività internazionale nella regione è la Francia, presente nel Sahel prima con l'Operazione Serval dal 2013 al 2014, sostituita dall'Operazione Barkhane, principale missione militare nell'area e che si avvia verso una progressiva conclusione entro il 2022. Nonostante l'annuncio della riduzione della presenza militare francese da parte del Presidente Emmanuel Macron, https://www.france24.com/fr/afrique/20210709-la-france-annonce-la-fermeture-de-plusieurs-basesmilitaires-dans-le-nord, la Francia resta l'attore con il contingente militare più numeroso e svolge il ruolo di guida per tutte le operazioni internazionali del Sahel attraverso la Task Force Tabuka, creata nel contesto della Coalizione per il Sahel e in stretta collaborazione con le strutture della PSDC dell'Unione Europea.

Anche l'Italia negli ultimi anni ha aumentato la sua presenza nel Sahel prima attraverso il dispiegamento della Missione di Supporto alla Repubblica del Niger (MISIN) iniziata a Gennaio 2018, e attualmente come uno dei membri più attivi all'interno della Task Force Tabuka con 200 unità militariEsiste, infine, la Multinational joint task force (MNJTF) supportata dall'UE e che si occupa esclusivamente di lotta al crimine organizzato transnazionale nella regione del Lago Chad. Per approfondire: C. Casola, E. Baldaro, "Italy and the Sahel: a new national projection towards a greater Mediterranean", in ISPI Policy Brief, May 2021, pp. 18–20. Link: https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/ispi-pb_italy_africa_sahel_casola_2021.pdf; Si veda anche: I. loannides, "Peace and Security in 2020: evaluating the EU approach to tackling the Sahel Conflicts", in European Parliamentary Research Service Study, September 2020, pp. 27–29. Link: https://www.europarl.europa.eu/ReaData/etudes/STUD/2020/654173/EPRS_STU(2020)654173_EN.pdf.

[8] La proposta di un pivot nella strategia internazionale per il Sahel, basata soprattutto su un'analisi dell'interventismo militare francese nella regione, può essere approfondita in: M. Pérouse de Montclos, "Rethinking the response to jihadist groups across the Sahel", in Chatham House Research Paper, Africa Programme, marzo 2021, pp. 24-26. Link: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-03/2021-03-02-response-jihadist-groups-sahel-perouse-de-montclos.pdf . Osservazioni sul fallimento degli interventi internazionali nella regione, in riferimento soprattutto alla strategia di stabilizzazione militarizzata francese, sono riscontrabili anche in: International Crisis Group, "A Course Correction for the Sahel Stabilisation Strategy", in Africa Report n. 299, 1 febbraio 2021.

https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/299-sahel-stabilisation-strategy_0.pdf.

[9] I. loannides, "Peace and Security in 2020: evaluating the EU approach to tackling the Sahel Conflicts", in European Parliamentary Research Service Study, settembre 2020, pp. 9-25. Link:

https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654173/EPRS_STU(2020)654173_EN.pdf; EUobserver, "EU admits to having trained Mali putschists", 27 agosto 2020. Link:

https://euobserver.com/tickers/149244; N.Gros-Verheyde, "Les missions européennes de la PSDC au Mali (EUCAP Sahel et EUTM) suspendent leur activité (v2)", 25 agosto 2020. Link:

http://www.bruxelles2.eu/2020/08/les-missions-europeennes-de-la-psdc-au-mali-eucap-sahel-et-eutm-suspendent-leur-activite/; M. Pérouse de Montclos, "Rethinking the response to jihadist groups across the Sahel", in Chatham House Research Paper, Africa Programme, marzo 2021, pp. 21–23. Link:

https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-03/2021-03-02-response-jihadist-groups-sahel-perouse-de-montclos.pdf.

- [10] Il 16 Aprile 2021 il Consiglio ha adottato una nuova strategia per il Sahel nella quale, pur mantenendo sostanzialmente inalterati i temi prioritari su cui intervenire, emerge con chiarezza un focus maggiore sul rispetto e sulla promozione dei diritti umani, frutto evidente delle difficoltà riscontrate soprattutto dalla missione EUTM Mali. Council of the European Union, "The European Union's Integrated Strategy in the Sahel Council Conclusions", 16 aprile 2021. Link: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7723-2021-INIT/en/pdf; Sul cambio di direzione dell'Unione consultare anche: International Crisis Group, "A Course Correction for the Sahel Stabilisation Strategy", in Africa Report n. 299, 1 February 2021, pp. 17-18. Link: https://d207landvip0wj.cloudfront.net/299-sahel-stabilisation-strategy_0.pdf.
- [11] J. Borrell, "A Strategic Compass to make Europe a Security Provider". Link: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/foreword_a_strategic_compass_to_make_europe_a_security_provider.pdf
- [12] I. loannides, "Peace and Security in 2020: evaluating the EU approach to tackling the Sahel Conflicts", in European Parliamentary Research Service Study, Settembre 2020, pp. 54–55. Link: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654173/EPRS_STU(2020)654173_EN.pdf.

- [13] J. F. Daguzan. "Iran nuclear deal and European Union: the end of a myth?", in The Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, University of Malta, pp. 46–71, 2018.
- [14] R. Alcaro, "The Transatlantic Dimension of Europe's Nuclear Diplomacy with Iran: 2003–21", in Istituto Affari Internazionali, pp.1–28, 2021.
- [15] R. Alcaro, "Europe's Defence of the Iran Nuclear Deal: Less than a Success, more than a Failure.", in The International Spectator, vol. 56, n.1, pp.55–72, 2001.
- [16] K. Robinson. "What is the Iran Nuclear Deal?", in Council on Foreign Relations, 2021. Link: https://www.cfr.org/backgrounder/what-iran-nuclear-deal
- [17] M. Siddi, and R. Alcaro. "Differentiation in EU foreign and security policy: EU Lead Groups in the Iranian nuclear dispute and the Ukraine crisis", in EU IDEA Policy Papers, n.11, pp.1–20, 2020.
- [18] Ibid.
- [19] J. F. Daguzan. "Iran nuclear deal and European Union: the end of a myth?."
- [20] A. Furkan. "The Role of European diplomacy on the Iranian nuclear deal." in the Faculty of Social Sciences, KU Leuven, pp.1–8, 2020.
- Si veda anche: N. Tocci. European Strategic Autonomy: What it is, Why We Need It, How to Achieve It. in Istituto Affari Internazionali, pp.1-38, 2021. Link: https://www.iai.it/it/pubblicazioni/european-strategic-autonomy-what-it-why-we-need-it-how-achieve-it
- [21] I. Manners. "Normative power Europe: a contradiction in terms?." in JCMS: Journal of common market studies, vol. 40, n. 2, pp. 235–258, 2002 e O. Arifon. "Comparing Chinese and EU Soft Power: The Credibility Factor." in Lingue Culture Mediazioni-Languages Cultures Mediation (LCM Journal), vol. 5, n.2, pp.35–50, 2019.
- [22] Russian News Agency. "Seventh round of talks on Iran nuclear deal concludes in Vienna Russian envoy", in Russian News Agency, 2021. Link: https://tass.com/world/1377365
- [23] R. Alcaro. "Four Scenarios for the Iran Nuclear Deal", in IAI Commentaries, pp-1-6, 2021. Link: https://www.iai.it/en/pubblicazioni/four-scenarios-iran-nuclear-deal
- [24] Ibid.
- [25] A. Thomson, and S. Sahil. "Europe, Iran and the United States: A Roadmap for 2020." in European Leadership Network and Hanns Seidel Foundation, pp. 1-10, 2020.
- [26] A. Brzozowski. "EU's INSTEX mechanism facilitates first transaction with pandemic-hit Iran", in EURACTIV, 2020. Link: https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eus-instex-mechanism-facilitates-first-transaction-with-pandemic-hit-iran/
- [27] D. R. Jalilvand. "EU-Iran Relations: Iranian Perceptions and European Policy." in The Remaking of the Euro-Mediterranean Vision, Peter Lang, pp. 117-145, 2019.

- f in Centro Studi Internazionali
- o` @centro_studi_internazionali
- **y** eCSI_thinktank

Emanuele Errichiello è il responsabile dell'Osservatorio UE del CSI. Dopo gli studi alla London School of Economics (LSE), ha collaborato con diversi centri studi e di ricerca italiani ed europei, tra cui E-International Relations e il magazine Agenda di Treccani, soffermandosi sul ruolo dell'UE come attore economico ed i suoi rapporti con i Paesi del Mediterraneo. Ha curato l'ultima edizione del volume "Introduction to International Relations", edito da E-IR (Londra) ed utilizzato in alcuni tra i principali atenei britannici ed europei. È co-autore del libro curato da Francesco De Notaris "Avere Memoria, Costruire il Futuro", edito da La Scuola di Pitagora Editrice dell'Istituto Italiano Studi Filosofici (Napoli), e scritto a più mani con il Presidente della Camera Roberto Fico, l'ex Ministro dell'Ambiente Sergio Costa, l'europarlamentare Pierfrancesco Majorino, il filosofo Aldo Masullo. È inoltre autore di diversi policy papers, articoli di analisi e di opinione per Treccani, Pandora Rivista e per Forum economici europei ed internazionali.

Andrea Barbato è analista per l'Osservatorio UE del Centro Studi Internazionali. Il suo lavoro all'interno dell'Osservatorio è incentrato soprattutto sulle Missioni e Operazioni Civili e Militari dell'UE e sui rapporti tra l'UE e l'America Latina. Attualmente lavora come ricercatore e analista presso l'Assemblea Parlamentare del Mediterraneo (APM), dove si occupa di cooperazione politica e nel campo della sicurezza, dell'azione climatica comune e della cooperazione economica.

Simone Biggio è laureato in Relazioni Internazionali e Studi Europei presso l'Università di Torino. Ha lavorato presso la Città Metropolitana di Torino nell'ambito della progettazione europea e attualmente lavora come funzionario presso la Regione Piemonte. È collaboratore del Centro Studi Internazionali dal 2020.

AUTORI AUTORI

- f in Centro Studi Internazionali
- o` @centro_studi_internazionali
- @CSI_thinktank

Stefania Calciati è editrice per l'Osservatorio UE del Centro Studi Internazionali. Attualmente frequenta il secondo anno del Master in International Development a Sciences Po, Parigi, dove le sue aree di ricerca sono Peacebuilding e azione esterna dell'Unione europea, con focus geografico su Cina e Africa Sub-Sahariana. Precedentemente ha lavorato per Innovations for Poverty Action (IPA) come Project Development and Policy Intern. Collabora con il think tank europeo EU Guanxi.

Alessio Corsato è un collaboratore dell'Osservatorio UE del CSI. Ha recentemente conseguito la Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali presso la LUISS Guido Carli con una tesi in Economia europea. È stato tirocinante presso il Ministero degli Affari Esteri e presso la sede di Bruxelles della Federazione Banche, Assicurazione e Finanza (FeBAF), dove ha avuto l'opportunità di lavorare a stretto contatto con le istituzioni europee, monitorando gli sviluppi legislativi rilevanti e organizzando eventi con diversi europarlamentari.

Elisabetta Crevatin è analista per l'Osservatorio UE del Studi Centro Internazionali. La sua collaborazione all'interno dell'Osservatorio è focalizzata sulla Sicurezza e Difesa dell'Unione europea e sulla Transizione Ecologica del Sud Italia. Laureata all'Università di Leiden (Olanda) in attualmente Relazioni Internazionali, lavora consulente manageriale presso MV Consulting. È inoltre aspirante analista junior per Analytica for Intelligence and Security Studies e collabora con l'Associazione Italiana Giovani per l'UNESCO (AIGU).

QUTORI

- f in Centro Studi Internazionali
- 👩 ecentro_studi_internazionali
- @CSI_thinktank

Giuliano Formisano è il data-analyst e responsabile eventi all'Osservatorio UE del CSI. Attualmente, è un dottorando di ricerca in social data science all'Università di Oxford, con una borsa dell'ESRC (Economic and Social Research Council) e del Nuffield College, Oxford. Prima del CSI, ha lavorato come analista per Le Grand Continent, think tank internazionale con sede a Parigi. È stato Presidente dell'Oxford University Italian Society per la quale ha organizzato eventi con l'Ambasciata Italiana a Londra, e ha organizzato dibattiti con personaggi noti del panorama pubblico italiano, tra i quali Enrico Letta, Gianni Pittella e Marco Cappato. Collabora attivamente con il Dipartimento di sviluppo internazionale e l'Internet Institute dell'Università di Oxford.

Erika Frontini è una collaboratrice dell'Osservatorio UE del Centro Studi Internazionali. Ha conseguito una Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali presso l'Università di Bologna, specializzandosi in affari europei. Nel corso degli studi ha svolto alcune significative esperienze all'estero.

Mario Ghioldi è un dottorando in Relazioni Internazionali presso l'Università di Buckingham. Oltre ad aver lavorato per la Missione Permanente de El Salvador presso la FAO e l'Ambasciata d'Italia in Nicaragua, ha collaborato con la Missione Permanente d'Italia presso le Nazioni Unite durante la presidenza italiana del Consiglio di Sicurezza, con l'OSCE e la FAO.

Giovanni Maggi è analista del CSI. Laureato in Philosophy, International Studies, and Economics presso l'Università Ca' Foscari di Venezia. Attualmente ricopre il ruolo di tirocinante presso euclid network dove si occupa di Policy Assessment e Lobby e ricoprirà il ruolo di tirocinante presso il Comitato Economico e Sociale Europeo (unità FSA) a partire da febbraio 2022. I suoi interessi sono incentrati sul rapporto tra tecnologie, scienze e società.



- f in Centro Studi Internazionali
- o ecentro_studi_internazionali
- @CSI_thinktank

Alessandra Mozzi è laureata in Giurisprudenza presso l'Università Degli Studi di Napoli Federico II, attualmente ha completato il biennio di pratica forense specializzandosi in diritto penale ed amministrativo; nell'ambito del CSI ricopre il ruolo di collaboratore per l'Osservatorio UE e si occupa della revisione degli articoli.

Lorenzo Repetti è membro del comitato editoriale dell'Osservatorio UE del Centro Studi Internazionali. Ha dapprima concluso un programma di studi triennale in Scienze Politiche e Sociali presso Sciences Po Paris nel campus distaccato di Mentone. Ha poi conseguito un doppio titolo specialistico in Affari Europei tra Sciences Po Paris e la London School of Economics. Attualmente impiegato nel settore privato, scrive regolarmente per il Centro Studi Internazionali.

Jacopo Scipione è responsabile dell'Area Programmi e Relazioni Esterne del CSI. Dopo la laurea in Giurisprudenza a Roma, ha conseguito il Master di Il livello in Studi Europei presso l'Università di Parma, discutendo una tesi incentrata sul quadro legislativo europeo sull'Intelligenza Artificiale. Negli scorsi anni ha lavorato con diversi enti europei, quali garagErasmus l'Union of European Federalists, l'Universidad Politécnica de Madrid. Autore di numerosi articoli sull'Unione europea ed il digitale, ha collaborato con Geopolitica.info, la Nato Defense College Foundation, il Centro Alti Studi per la Difesa (CASD) e Linkiesta. Attualmente sta frequentando l'LLM in Law of Internet Technology presso l'Università Bocconi di Milano.

AUTORI



CSI Review (ISSN 2724-2048) è la rivista trimestrale a carattere scientifico del Centro Studi Internazionali. La pubblicazione dei contenuti sulla Rivista è basata su un rigoroso meccanismo di peer-review in collaborazione con il Comitato Tecnico-Scientifico, il Consiglio Direttivo ed il Comitato Esecutivo del Centro Studi Internazionali. Tutti i contributi presenti in numero sono sottoposti al c.d. "double-blind review". Inoltre, la totalità degli scritti presenti sulla rivista è disponibile in open access sulla pagina web del Centro Studi Internazionali



I contributi firmati non costituiscono, nè rappresentano, la posizione ufficiale del Centro Studi Internazionali ma solo quella dei singoli autori e collaboratori

Policy Brief (S)

Numero chiuso dall'Osservatorio sull'Unione europea del Centro Studi Internazionali in data 16/01/2022.

© RIPRODUZIONE RISERVATA.