



I temi dell'attività parlamentare nella XVII legislatura

Politica estera e questioni globali

DOSSIER - XVIII LEGISLATURA

aprile 2018



SERVIZIO STUDI
TEL. 06 6706 2451 - † studi1@senato.it

SERVIZIO DEL BILANCIO
TEL. 06 6706 5790 - † sbilanciocu@senato.it

Servizio Affari Internazionali Tel. 06 6706 3666 - i segreteriaaaii@senato.it



SERVIZIO RESPONSABILE:
SERVIZIO STUDI
TEL. 06 6760 3410 - † st_segreteria@camera.it

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO
TEL.06 6760 2174 - † bs segreteria@camera.it

SEGRETERIA GENERALE - UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA TEL.06 6760 2145 - î cdrue@camera.it

Servizio Biblioteca Tel.06 6760 3805 - † bib_segreteria@camera.it

Servizio per il Controllo parlamentare Tel.06 6760 3381 - î sgcp@camera.it

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Politica estera e questioni globali	1	
La nuova disciplina della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali	3	
La politica estera e di sicurezza dell'UE (PESC)	8	
Paesi dell'Africa settentrionale	13	
Il dibattito sul futuro dell'Europa	23	
L'Italia e le Nazioni Unite	30	
Gli interventi per le comunità italiane all'estero	37	
Sostegno alle imprese e internazionalizzazione	42	
L'Agenda europea sulla migrazione	100	
Il quadrante medio-orientale	106	
L'Unione della sicurezza e il contrasto al terrorismo	107	
La questione israelo-palestinese	115	
La Strategia italiana per l'Artico	116	
Il processo di stabilizzazione dei Balcani occidentali	123	
La riforma del sistema italiano di cooperazione allo sviluppo	130	
Il 60° anniversario dei Trattati di Roma	135	
Cambiamenti climatici	137	
Paesi dell'Africa sub-sahariana	152	
Paesi del Corno d'Africa	159	
L'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile	163	
Il Parlamento e l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali	171	
La Brexit	174	

Politica estera e questioni globali

La XVII Legislatura ha coinciso con un quinquennio di profondi mutamenti geopolitici, segnato da numerosi momenti di tensione internazionale, in particolare ai confini orientali e meridionali dell'Unione europea: tutti i principali teatri di crisi, dall'Ucraina alla Libia sino al quadrante mediorientale, sono stati oggetto di un costante monitoraggio parlamentare, sia in sede di assemblea che da parte delle commissioni di settore.

Si è inoltre consolidata, in linea di continuità con la precedente legislatura, la tendenza ad ampliare ed arricchire l'interlocuzione Parlamento-Governo sull'azione diplomatica e sulla presenza italiana nelle operazioni multilaterali di *peacekeeping* e di *peacebuilding*; questo a *seguito* dell'approvazione di un'organica disciplina normativa sulla partecipazione di corpi militari e di personale civile alle missioni internazionali, elaborata con un ampio lavoro istruttorio svolto dalle Commissioni Affari esteri e Difesa dei due rami del Parlamento.

In parallelo si è andata rafforzando la consapevolezza del nuovo rilievo assunto dalla dimensione internazionale nella definizione delle politiche legislative, e segnatamente della crescente incidenza delle grandi questioni poste dall'agenda globale (cambiamenti climatici, gestione dei flussi migratori, parità di genere, sicurezza alimentare, emergenze sanitarie, etc.) nell'adozione degli interventi normativi di settore.

Il lavoro legislativo nel settore degli Affari esteri si è caratterizzato, al pari delle precedenti legislature, nell'approvazione di provvedimenti di ratifica di accordi internazionali: i trattati posti all'ettenzione del Parlamento hanno riguardato problematiche di rilevante interesse giuridico-internazionale, quali la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione nei confronti delle donne e la violenza domestica (legge n. 77 del 2013), il Trattato sul commercio delle armi (legge n. 118 del 2013), la Convenzione delle Nazioni Unite per la protezione dalle sparizioni forzate (legge n. 131 del 2015), l'Accordo istitutivo della Banca asiatica per investimenti in infrastrutture (legge n. 110 del 2016), alcune convenzioni contro il terrorismo (legge n. 153 del 2016), l'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (legge n. 204 del 2016).

Il Parlamento della XVII Legislatura ha approvato, inoltre, due importanti interventi normativi a carattere organico. Il primo - introdotto dalla legge n. 145 del 2014 - ha dettato una nuova disciplina generale per la cooperazione allo sviluppo, che sostitusce integralmente il precedente assetto istituzionale della cooperazione allo sviluppo risalente al 1987, adeguando il sistema italiano di cooperazione internazionale ai nuovi principi ed orientamenti emersi nella Comunità internazionale sulle grandi problematiche dell'aiuto allo sviluppo negli ultimi venti anni.

La nuova legge sancisce che gli obiettivi della cooperazione sono lo sradicamento della povertà, la riduzione delle disuguaglianze, l'affermazione dei diritti umani e della dignità degli individui, la prevenzione dei conflitti e il sostegno ai processi di pacificazione. Il Parlamento ha attentamente seguito gli sviluppi attuativi della nuova normativa, in particolare in relazione all'istituzione della nuova Agenzia

italiana per la cooperazione internazionale.

La seconda riforma legislativa ha riguardato la partecipazione italiana alle missioni internazionali (legge n. 145 del 2016), che disciplina la presenza di contigenti italiani nell'ambito di operazioni multilaterali, con particolare riferimento ai profili relativi al trattamento economico e normativo del personale impegnato in tali missioni ed ai molteplici e peculiari profili amministrativi che caratterizzano le missioni stesse.

La Commissione Affari esteri della Camera ha promosso e portato a termine due ampie indagini conoscitive su altrettante problematiche internazionali che costituiscono importanti ambiti d'impegno della Comunità internazionale, delle organizzazioni multilaterali e che riguardano la proiezione internazionale del nostro Paese nei prossimi anni.

La prima indagine si è incentrata sull'attuazione dell'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile ed ha consentito di svolgere un articolato lavoro conoscitivo sull'attività posta in essere dalla Comunità internazionale e dal Governo italiano per il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, anche in quanto orizzonte di riferimento per il settore della cooperazione italiana allo sviluppo. L'indagine - svolta da un apposito comitato permanente istituito in seno alla III Commissione - ha permesso non soltanto di esercitare un'interessante azione di monitoraggio sulle iniziative assunte dai Paesi del G7 (di cui l'Italia ha assunto la presidenza nel corso del 2017), ma ha anche raccolto un significativo patrimonio di analisi e di valutazioni relative sia all'attuazione di alcuni obiettivi strategici dell'Agenda globale, utili a verificare i punti di forza e le criticità della posizione del nostro Paese sulle diverse questioni, sia all'individuazione delle modalità più opportune per dare maggiore visibilità, soprattutto nelle sedi europee, all'impegno italiano per la realizzazione dell'Agenda.

L'altra indagine si è invece incentrata sulle prospettive della Strategia italiana per l'Artico. L'indagine ha tratto le sue motivazioni dalla circostanza che l'Italia, dal 2013, è membro osservatore del Consiglio Artico, che è il forum per la promozione della cooperazione, del coordinamento e dell'interazione fra gli Stati artici, in un contesto regionale segnato da un processo di progressiva militarizzazione, preoccupante per i futuri equilibri geopolitici. Le risultanze dell'indagine hanno evidenziato gli specifici interessi geopolitici dell'Italia per tale regione, alla luce della sua cruciale rilevanza strategica.

La nuova disciplina della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali

La legge n. 145 del 2016, pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 1° agosto 2016, reca una normativa di carattere generale riguardante le missioni internazionali con particolare riferimento ai profili concernenti il trattamento economico e normativo del personale impegnato in tali missioni e i ai molteplici e peculiari profili amministrativi che caratterizzano le missioni stesse. Ulteriori disposizioni riguardano, poi, le procedure interne in forza delle quali è possibile pervenire all'adozione della decisione riguardante il coinvolgimento delle truppe italiane nell'ambito delle missioni militari oltreconfine.

La legge è entrata in vigore il 31 dicembre 2016, fatta eccezione per l'articolo 20 (disposizioni transitorie relative al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica), che è entrato in vigore il giorno successivo a quello della predetta pubblicazione.

La legge n. 145 del 2016 è stata oggetto di alcune modfiche da parte del decreto-legge n. 148 del 2017, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili.

La legge quadro sulle missioni internazionali

La legge n. 145 del 2016, recentemente novellata dall'articolo 6 del decreto legge n. 148 del 2017, ha colmato il vuoto normativo rappresentato dall'assenza di una normativa di carattere generale riguardante le missioni internazionali con la conseguenza che in mancanza di una disciplina giuridica di riferimento i molteplici profili di carattere giuridico e amministrativo connessi all'invio di personale militare all'estero sono stati di volta in volta regolati, fini all'entrata in vigore della nuova disciplina, nell'ambito dei provvedimenti legislativi che hanno finanziato le missioni stesse. Ulteriore incertezza normativa ha riguardato, le procedure interne in forza delle quali è stato possibile pervenire all'adozione della decisione riguardante il coinvolgimento delle truppe italiane nell'ambito delle missioni militari oltreconfine.

Ambito di applicazione

Ciò premesso la legge n. 145 del 2016 (c.d. "legge quadro sulle missioni internazionali") ha definito in via permanente la procedura da seguire, rispettivamente, per l'avvio di nuove missioni internazionali (articolo 2, comma 2) e la prosecuzione di quelle in corso di svolgimento (articolo 3, comma 1).

In via generale le disposizioni contenute nel richiamato provvedimento si applicano al di fuori del caso della dichiarazione dello stato di guerra deliberato dalle Camere – nella potestà del Presidente della Repubblica in base all'articolo 87 della Costituzione - e in conformità ai principi dell'articolo 11 Cost., in base al quale l'Italia consente alle limitazioni di sovranità necessarie ad assicurare la pace e la giustizia tra le nazioni, favorendo le organizzazioni internazionali a tale scopo rivolte.

L'ambito di applicazione della legge è, pertanto circoscritto:

- alla partecipazione delle Forze armate, delle Forze di Polizia ad ordinamento militare o civile e dei corpi civili di pace a missioni internazionali istituite nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) o di altre organizzazioni internazionali cui l'Italia appartiene o comunque istituite in conformità al diritto internazionale, comprese le operazioni militari e le missioni civili di polizia e per lo stato di diritto dell'Unione europea (art. 1, comma 1);
- all'invio di personale e di assetti, civili e militari, fuori del territorio nazionale, che avvenga secondo i termini della legalità internazionale, delle disposizioni e delle finalità costituzionali, in ottemperanza agli obblighi di alleanze o ad accordi internazionali o intergovernativi, o per eccezionali interventi umanitari (art. 1, comma 1).

Profili procedurali

Per quanto attiene alla procedura relativa l'avvio della partecipazione italiana a missioni internazionali il primo passaggio procedurale previsto dall'articolo 2 è rappresentato da una apposita delibera del Consiglio dei ministri deliberazione da adottarsi previa comunicazione al Presidente della Repubblica ed eventualmente convocando il Consiglio supremo di difesa, ove se ne ravvisi la necessità (art.2, comma 1).

Successivamente (art.2, comma 2), le deliberazioni del Consiglio dei ministri dovranno essere comunicate alle Camere le quali tempestivamente;

- 1. le discutono:
- 2. con appositi atti di indirizzo, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, le autorizzano, per ciascun anno, eventualmente definendo impegni per il Governo, ovvero ne negano l'autorizzazione.

Con riferimento al contenuto delle deliberazioni del Consiglio dei ministri, l'articolo 2, comma 2 precisa che il Governo dovrà indicare per ciascuna missione l'area geografica di intervento, gli obiettivi, la base giuridica di riferimento, la composizione degli assetti da inviare, compreso il numero massimo delle unità di personale coinvolte, nonché la durata programmata e il fabbisogno finanziario per l'anno in corso.

Come previsto dall'articolo 6, comma 1, lettera a), n. 2), del decreto legge n. 148 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 172 del 2017, alla relazione dovrà, inoltre, essere allegata la relazione tecnica sulla quantificazione dei relativi oneri, verificata ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 31, n. 196 del 2009. Al fine di garantire la massima informazione in merito alle missioni in corso si prevede lo svolgimento di una apposita sessione parlamentare sull'andamento delle missioni autorizzate, da svolgere entro il 31 dicembre di ciascun anno (articolo 3). In particolare, entro tale data (31 dicembre) il Governo, su proposta del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con il Ministro della difesa, con il Ministro dell'interno per la parte di competenza e con il Ministro dell'economia e delle finanze, presenta alle Camere, per la discussione e le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione analitica sulle missioni in corso, anche ai fini della loro prosecuzione per l'anno successivo.

Tale relazione, anche con riferimento alle missioni concluse nell'anno in corso.

precisa l'andamento di ciascuna missione e i risultati conseguiti, anche con riferimento esplicito alla partecipazione delle donne e all'adozione dell'approccio di genere nelle diverse iniziative per attuare la risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1325 del 31 ottobre 2000 e le risoluzioni successive, nonché i Piani d'azione nazionali previsti per l'attuazione delle stesse.

La relazione analitica sulle missioni deve essere accompagnata da un documento di sintesi operativa che riporti espressamente per ciascuna missione i seguenti dati: mandato internazionale, durata, sede, personale nazionale e internazionale impiegato e scadenza, nonché i dettagli attualizzati della missione. La relazione è integrata dai pertinenti elementi di valutazione fatti pervenire dai comandi internazionali competenti con particolare riferimento ai risultati raggiunti, nell'ambito di ciascuna missione, dai contingenti italiani. Con la medesima relazione, il Governo riferisce sullo stato degli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione.

Profili finanziari

Per quanto concerne, poi, il profilo finanziario connesso alla partecipazione del personale civile e militare alle missioni internazionali, l'articolo 4 della legge n. 145 del 2016 ha previsto l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un apposito Fondo, destinato al finanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali , la cui dotazione è stabilita annualmente dalla legge di bilancio, ovvero da appostiti provvedimenti legislativi (comma 1).

Attualmente nello stato di previsione del ministero dell'Economia e delle Finanze, rileva il programma 5.8 (Fondo per le missioni internazionali, ex articolo 4, comma 1 della legge n. 145 del 2016), sul quale sono appostati per il 2018 fondi pari a 995 milioni di euro.

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 gli importi del Fondo missioni destinati alle politiche di cooperazione allo sviluppo -per interventi per il sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione- sono impiegati nel quadro della programmazione triennale di cui all'articolo 12 della nuova Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo, nonché nel rispetto del Capo IV della medesima legge.

Entro sessanta giorni dalla data di approvazione degli atti di indirizzo delle Camere, con uno o più DPCM, adottati su proposta dei Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, della difesa, dell'interno e dell'economia e delle finanze, le risorse del Fondo sono destinate a soddisfare il fabbisogno finanziario delle missioni e degli interventi come risultante a seguito delle relative deliberazioni parlamentari.

Gli schemi di tali atti corredati di relazione tecnica esplicativa, sono trasmessi alle Commissioni competenti per materia che devono rendere il parere entro 20 giorni dalla relativa assegnazione.

Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari sono espressi entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova

trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati.

Fino all'emanazione dei decreti di riparto del Fondo, per la prosecuzione delle missioni in atto le amministrazioni competenti sono autorizzate a sostenere spese trimestrali determinate in proporzione alle risorse iscritte nel fondo missioni. A tale scopo, su richiesta delle amministrazioni competenti, sono autorizzate anticipazioni di tesoreria trimestrali, da estinguere entro trenta giorni dall'assegnazione delle risorse di cui al comma.

Si segnala, infine, che il richiamato decreto-legge n. 148 del 2017 ha poi inserito nella legge quadro anche una specifica disposizione in materia di flessibilità del sistema di finanziamento, stabilendo che, fino all'emanazione dei decreti di riparto delle risorse del fondo, le amministrazioni interessate possano ottenere un'anticipazione di tesoreria non superiore al 75 per cento delle somme iscritte nel fondo missioni, tenuto conto delle spese quantificate nelle relazioni tecniche. Quest'anticipazione del 75 per cento deve intervenire:

- 1. entro dieci giorni dalla data di presentazione alle Camere delle deliberazioni del Governo concernenti l'avvio di nuove missioni;
- 2. entro dieci giorni dalla data di approvazione degli atti di indirizzo delle Camere nel caso di prosecuzione di missioni in corso di svolgimento.

Ulteriori disposizioni della legga 145 del 2016

Ulteriori disposizioni della legge quadro regolano poi, il trattamento economico e assicurativo del personale impiegato nelle missioni internazionali e la normativa penale ad essi applicabile. A sua volta l' articolo 20, reca una norma transitoria relativa alla composizione del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica. Tale disposizione, riferita alla sola XVII legislatura, ha previsto l'integrazione della composizione del richiamato organismo di due ulteriori componenti (un deputato e un senatore). In particolare, si è previsto che entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore dell'articolo 20, ovvero il giorno successivo a quello della pubblicazione della legge nella Gazzetta ufficiale (1° agosto 2016), i Presidenti delle Camere procedano a tale integrazione sulla base del criterio della rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni di cui al richiamato articolo 30, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 124, individuando i due componenti aggiuntivi tra il Gruppo di maggioranza e il Gruppo di opposizione con la più alta incidenza percentuale nei due rami del Parlamento distintamente considerati.

Le novelle alla legge quadro sulle missioni internazionali introdotte dal D.L. n. 148 del 2017

Il decreto-legge n. 148 del 2017, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili, approvato con modificazioni dal Senato (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 4 dicembre 2017, n. 172.), reca all'articolo 6 diverse novelle alla legge n. 145 del 2016.

Nello specifico, è previsto che le deliberazioni concernenti l'avvio di nuove missioni

internazionali che il Governo deve trasmettere alle Camere ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge quadro debbano essere corredate da relazione tecnica sulla copertura finanziaria verificata dalla Ragioneria generale dello Stato; inoltre, è stabilito che i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che ripartiscono le risorse del fondo tra le diverse missioni internazionali debbano essere emanati entro 60 giorni dalla data di approvazione da parte delle Camere degli atti di indirizzo che hanno autorizzato le missioni stesse. Queste due novelle – la seconda delle quali introdotta dal Senato – colmano due lacune della legge quadro, che non aveva previsto espressamente la predisposizione di una relazione tecnica verificata sulle missioni e non aveva stabilito un termine per l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ripartisce le risorse del fondo missioni tra le missioni autorizzate dalle Camere.

Un'ulteriore novella riguarda il meccanismo di flessibilità previsto dalla legge quadro (articolo 2, comma 4) per il finanziamento delle nuove missioni. Il decreto-legge ha innovato al riguardo sotto due profili: in primo luogo ha stabilito che le anticipazioni di tesoreria siano trimestrali (e non più, quindi, mensili),

in secondo luogo ha previsto che le spese autorizzate fino all'emanazione dei decreti di riparto vengano determinate in proporzione alle risorse iscritte nel fondo missioni e non più, quindi, in proporzione al fabbisogno delle missioni approvate dal Parlamento.II decreto legge ha poi inserito nella legge quadro anche un'altra disposizione in materia di flessibilità del sistema di finanziamento, stabilendo che, fino all'emanazione dei decreti di riparto delle risorse del fondo, le amministrazioni interessate possano ottenere un'anticipazione di tesoreria non superiore al 75 per cento delle somme iscritte nel fondo missioni, tenuto conto delle spese quantificate nelle relazioni tecniche. La richiamata anticipazione del 75 per cento deve intervenire, nel caso di autorizzazione di nuove missioni, entro dieci giorni dalla data di presentazione alle Camere delle deliberazioni del Consiglio dei ministri, nel caso di proroga di missioni, entro dieci giorni dalla data di approvazione degli atti di indirizzo delle Camere.Ulteriore novità attiene alla disciplina del compenso forfetario di impiego o della retribuzione per lavoro straordinario prevista dalla legge quadro per il personale militare delle unità navali impiegate nelle missioni internazionali che viene estesa anche al personale militare impiegato nei dispositivi preposti alle funzioni operative di comando e controllo delle stesse missioni ubicati in territorio nazionale (comma 1, lettera c-bis) dell'articolo 6).

Da ultimo il comma 5 dell'articolo 6 ha previsto il rifinanziamento del fondo missioni per euro 140 milioni per il 2017, al fine di garantire la prosecuzione delle missioni per l'ultimo trimestre del 2017. Infatti, la dotazione del fondo – prevista dalla legge di bilancio 11 dicembre 2016, n. 232, capitolo 3006 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze – permetteva, prima che il fondo fosse rimpinguato dal decreto in esame, la copertura finanziaria delle missioni per i soli primi nove mesi del 2017. La consistenza del fondo era infatti pari a euro 997.247.320, a fronte di un fabbisogno finanziario per le missioni pari a1.427.745.294 euro.

La politica estera e di sicurezza dell'UE (PESC)

L'UE nel contesto globale

La questione del ruolo dell'Europa nel contesto globale ha assunto particolare rilievo a partire dell'attuale mandato della Commissione europea, iniziato nel 2014 che è coinciso con un periodo di grandi cambiamenti e tensioni a livello globale quali:

- l'avvicendarsi di una nuova amministrazione USA che, da una parte, ha
 confermato alcuni trend già in atto nella politica estera statunitense, quali il
 progressivo disimpegno nei confronti dell'area europea e la rotazione degli
 interessi americani verso il quadrante asiatico e, dall'altra, ha segnato una forte
 discontinuità in altri profili quali un diverso atteggiamento nei confronti
 dell'apertura del commercio mondiale e della lotta al cambiamento climatico;
- la situazione di insicurezza creata in Europa da una serie di attentati terroristici:
- un atteggiamento maggiormente volto alla proiezione esterna della Federazione Russa, in particolare ai confini dell'Europa orientale, in Ucraina e in Medio Oriente. in Siria:
- il percorso di uscita dalla crisi economica globale innestatasi dal 2007, che ha avuto un forte impatto sull'economia reale e sulla situazione delle finanze pubbliche europee;
- il crescente peso delle economie del paesi del Sud-est asiatico, e in particolare della Cina, nel panorama economico e commerciale globale;
- l'esito negativo del referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'UE (cosiddetta Brexit);
- il crescente impatto dei flussi migratori in provenienza prima dall'area siriana e poi dall'area del mediterraneo meridionale in conseguenza dell'instabilità in Libia e della situazione di crisi di vaste zone dell'Africa sub-sahariana.

L'emergere dei sopracitati elementi di tensione avviene peraltro in un quadro di lunga durata caratterizzato da una asimmetria tra alcuni profili fortemente positivi del processo di integrazione europea e da una perdita progressiva del peso globale dell'Europa.

Per fronteggiare alcune di queste dinamiche l'UE sta cercando di ridefinire la sua collocazione a livello globale sulla base delle priorità individuate nella nuova Strategia globale per la politica estera e di sicurezza e avviando, con il libro bianco sul futuro dell'Europa del marzo 2017, una riflessione sulle prospettive del processo di integrazione (vedi "Dibattito sul futuro dell'Europa").

Alcuni progressi sono stati conseguiti nell'ultimo anno in materia di rafforzamento della cooperazione europea nel settore della difesa e della

sicurezza, che allo stato appare l'unico "cantiere" di natura istituzionale che è possibile avviare a Trattati vigenti, sulla base di disposizioni non ancora pienamente sfruttate (vedi "La politica di difesa e sicurezza dell'UE"). Infine, il rilievo della proiezione esterna dell'UE è confermato anche dal particolare ruolo attribuito all'Alta Rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'UE e Vicepresidente della Commissione europea, Federica Mogherini, che all'interno del collegio della Commissione coordina il lavoro dei commissari con portafogli che hanno un impatto sulle

La nuova Strategia globale dell'UE

relazioni esterne dell'UF.

Le linee di azione della politica estera e di sicurezza dell'UE sono delineate nella nuova strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE che l'Alta Rappresentante, Federica Mogherini, ha presentato al Consiglio europeo il 28 e 29 giugno 2016.

La nuova Strategia globale si concentra in particolare su:

- rafforzamento della coerenza tra la dimensione esterna e quella interna delle politiche dell'UE, con particolare riferimento agli ambiti dello sviluppo sostenibile, della migrazione, della lotta al terrorismo, della cibersicurezza e della sicurezza energetica;
- il rafforzamento della resilienza delle democrazie, degli Stati e delle società, ossia della loro capacità di resistenza e riforma in relazione a crisi interne ed esterne, con particolare riferimento agli Stati posti in prossimità dei confini orientali e meridionali dell'UE;
- un approccio integrato alle situazioni di conflitto, sviluppando la capacità dell'UE di intervenire tempestivamente in tutte le fasi del ciclo di un conflitto ed ai diversi livelli di governance locale, nazionale, regionale e globale;
- il rilancio della politica estera e di sicurezza attraverso un ruolo maggiormente proattivo dell'UE nel contesto globale;
- la promozione di ordini regionali cooperativi, attraverso partenariati regionali ed internazionali e lo sviluppo di una governance globale basata sul diritto internazionale, la tutela e promozione dei diritti umani ed uno sviluppo sostenibile.

La nuova Strategia globale individua le seguenti priorità:

Sicurezza e difesa

Pur riconoscendo il ruolo della NATO per la difesa collettiva, l'UE deve dotarsi di capacità autonome sia per contribuire all'Alleanza atlantica sia per agire autonomamente se e quando necessario in particolare attraverso: una maggiore cooperazione e pianificazione tra gli Stati membri nel settore della difesa, anche facendo ricorso alla cooperazione rafforzata tra gruppi di Stati membri; una maggiore capacità di risposta rapida alle situazioni di crisi; maggiori investimenti per la creazione di una forte industria europea della difesa nella sicurezza e difesa, e nel settore della ricerca (vedi "Politica di sicurezza e difesa dell'UE").Lotta al terrorismo

Sono essenziali maggiori investimenti e solidarietà in materia di antiterrorismo. A tal fine occorre incoraggiare una maggiore condivisione di informazioni e una più intensa cooperazione in materia di *intelligence* tra Stati membri e agenzie dell'UE.

L'UE si adopererà per combattere la radicalizzazione, ampliando i partenariati con la società civile, gli attori sociali, il settore, nonché mediante il dialogo interculturale e interreligioso (*vedi "L'unione della sicurezza e il contrasto al terrorismo"*)

Cibersicurezza

L'UE intende rivolgere maggiore attenzione alla cibersicurezza, dotandosi dei mezzi necessari per tutelarsi contro le minacce informatiche, mantenendo nel contempo un ciberspazio aperto, libero e sicuro. Le questioni riguardanti la cibersicurezza devono permeare tutti i settori politici e, in tale ambito, saranno necessari il rafforzamento della cooperazione con gli Stati Uniti e la NATO e lo sviluppo di partenariati pubblico-privato (vedi "L'unione della sicurezza e il contrasto al terrorismo").

Sicurezza energetica

In linea con gli obiettivi dell'Unione dell'energia, l'UE punterà a diversificare le sue fonti energetiche, le sue rotte e i suoi fornitori, in particolare nel settore del gas, nonché a promuovere gli standard di sicurezza nucleare più elevati nei paesi terzi.

Dovranno essere rafforzate le relazioni con paesi produttori di energia e di transito affidabili sostenendo inoltre la creazione di infrastrutture che consentano a fonti diversificate di raggiungere i mercati europei.

Sul piano interno, l'UE si adopererà per un mercato interno dell'energia pienamente funzionante, si concentrerà sull'energia sostenibile e sull'efficienza energetica (vedi "L'unione dell'energia e la lotta ai cambiamenti climatici")

Politica di allargamento

La sfida strategica per l'UE è quella di promuovere le riforme politiche, lo Stato di diritto, la convergenza economica e relazioni di buon vicinato nei Balcani occidentali e in Turchia e nel contempo perseguire coerentemente la cooperazione in diversi settori.

Il Presidente della Commissione europea Juncker, ad inizio del suo mandato, aveva escluso la possibilità di nuove adesioni all'UE nel breve e nel medio periodo. La Commissione europea ha presentato l'8 febbraio 2018 una comunicazione nella quale ha prospettato, con un cambio di visione, la possibilità di un ingresso di Serbia e Montenegro nell'UE per il 2025.

I paesi dei Balcani occidentali che hanno *status* di paese candidato e per i quali sono stati avviati negoziati sono Montenegro, Serbia. L'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e Albania hanno *status* di paese candidato, ma i negoziati di adesione non sono ancora stati avviati. Bosnia Erzegovina e Kosovo sono ancora qualificati come " potenziali candidati".

Oltre ai paesi dei Balcani occidentali, anche la Turchia è coinvolta nella politica di allargamento dell'UE. I negoziati però sono al momento sospesi per il mancato impegno della Turchia nel rispetto dei principi dello stato di diritto e della protezione dei diritti fondamentali.

Politica di vicinato

L'UE si impegna nell'ambito della politica europea di vicinato (PEV) a sostenere dei paesi del partenariato orientale e del Mediterraneo meridionale nell'attuazione degli accordi di associazione, compresi gli accordi di libero scambio (ALS) globali e approfonditi.

Verranno, inoltre, valutate nuove modalità per approfondire ulteriormente i partenariati su misura come: la creazione di uno spazio economico con i paesi che attuano ALS globali; l'ampliamento delle reti transeuropee e della comunità dell'energia; lo sviluppo delle connessioni fisiche e digitali.

Saranno inoltre potenziati i collegamenti a livello della società civile attraverso una maggiore mobilità, scambi culturali e educativi, la cooperazione nel settore della ricerca e attraverso le piattaforme della società civile.

La politica di vicinato dell'UE riguarda 16 paesi, raggruppati tra:

- paesi del Mediterraneo: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina,
 Siria e Tunisia:
- paesi dell'Europa orientale e del Caucaso: Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldavia e Ucraina.

Politica migratoria

Uno dei punti centrali dell'azione dell'UE volta a sostenere la resilienza riguarderà i paesi di origine e di transito dei migranti e dei rifugiati.

L'UE intende potenziare in misura considerevole gli sforzi umanitari in tali paesi, concentrandosi sull'istruzione, le donne e i minori. Dovranno essere sviluppati - insieme ai paesi di origine e di transito - approcci comuni e su misura alla migrazione che coprano sviluppo, diplomazia, mobilità, migrazione legale, gestione delle frontiere, riammissione e rimpatrio.

Si dovrà lavorare per un sistema europeo comune di asilo più efficace, che tuteli il diritto di chiedere asilo garantendo l'arrivo sicuro, regolamentato e legale di rifugiati che cercano protezione internazionale nell'UE.

Al tempo stesso, la cooperazione con i partner internazionali dovrà garantire responsabilità e solidarietà globali condivise. A tal fine verranno istituiti partenariati più efficaci in materia di gestione della migrazione con le agenzie dell'ONU, gli attori emergenti, le organizzazioni regionali, la società civile e le comunità locali.

Occorrerà, infine, superare la frammentazione delle politiche che riguardano la migrazione. La questione della migrazione dovrà entrare sia nelle diverse politiche e strumenti esterni, da diplomazia e PSDC a sviluppo e clima, sia nelle politiche interne concernenti gestione delle frontiere, sicurezza interna, asilo, occupazione, cultura e istruzione (vedi "L'Agenda europea sulla migrazione").

Politica di sviluppo

La politica di sviluppo dell'UE deve diventare più flessibile e maggiormente allineata con le priorità strategiche. Si ribadisce l'impegno collettivo a raggiungere l'obiettivo dello 0,7% dell'APS/RNL (rapporto tra gli aiuti pubblici allo sviluppo e Reddito nazionale lordo). Gli strumenti finanziari della politica di

sviluppo dovrebbero essere resi più flessibili nell'ambito della programmazione pluriennale, riducendo il loro numero ed aumentando al contempo l'importo complessivo destinato allo sviluppo.

Paesi dell'Africa settentrionale

Lo scoppio delle "primavere arabe" nel 2011 nei paesi del Nordafrica ha aperto una nuova fase nella politica estera italiana che, da sempre, riconosce alla politica mediterranea una valenza strategica per gli interessi del Paese. Il Parlamento ha seguito gli sviluppi della situazione regionale, intervenendo sul piano normativo ad assicurare il sostegno alla ricostruzione economica e sociale della **Libia**, nonché a rendere possibile la partecipazione di contingenti militari italiani alle varie iniziative internazionali ed europee dispiegate in territorio libico e, soprattutto, nel **Mar Mediterraneo**, per il contrasto alle attività degli scafisti e la sicurezza nel Mediterraneo stesso. Inscindibile dalla situazione dei paesi della regione è il nodo dell'immigrazione clandestina verso le coste italiane, che tuttavia non appare di agevole e rapida soluzione proprio per l'instabilità della nuova situazione del Nordafrica.

Cronologia degli avvenimenti (2013-2018)

Egitto

Nel giugno 2013 il presidente Mohammed Morsi nominava elementi islamisti a capo di 13 dei 27 governatorati dell'Egitto, tra cui un membro di un ex gruppo armato islamista legato a un massacro di turisti a Luxor nel 1997: le conseguenti proteste costringevano il governatore di Luxor alle dimissioni. Nel mezzo di imponenti manifestazioni di massa ostili al presidente Morsi, in luglio l'esercito destituiva il presidente islamista.

In agosto erano uccise centinaia di persone, in seguito ad attacchi delle forze di sicurezza contro raduni di protesta pro-Morsi al Cairo. Dall'altro lato circa 40 chiese copte erano distrutte in un'ondata di attacchi.

In ottobre gli Stati Uniti sospendevano gran parte degli aiuti militari annuali all'Egitto, pari a 1,3 miliardi di dollari.

In dicembre il governo dichiarava i Fratelli Musulmani gruppo terroristico, dopo un attentato a Mansoura con la morte di 12 persone.

Nel gennaio 2014 la nuova Costituzione vietava i partiti di ispirazione religiosa. In maggio l'ex capo dell'esercito Abdul Fattah al-Sisi vinceva le elezioni presidenziali.

In giugno vaste proteste internazionali si levavano contro le autorità egiziane dopo l'incarcerazione di tre giornalisti di al-Jazeera, riconosciuti colpevoli di aver diffuso notizie false e di aver sostenuto i Fratelli musulmani messi al bando. I tre reporter sarebbero stati liberati dopo otto mesi.

In novembre il gruppo armato Ansar Beit al-Maqdis, basato nel Sinai, si dichiarava fedele al movimento dello "Stato islamico", ribattezzandosi altresì come "Provincia del Sinai".

Nel febbraio 2015, dopo aver bombardato postazioni dell'ISIS nella Libia orientale,

l'Egitto chiedeva un mandato delle Nazioni Unite in appoggio ad un intervento internazionale in Libia.

In maggio il deposto presidente Morsi era condannato a morte per aver preso parte ad un'evasione di massa, nel 2011, di detenuti appartenenti alla Fratellanza Musulmana. Morsi era stato già condannato in aprile a venti anni di prigione, in relazione all'arresto e alle torture di manifestanti durante la sua permanenza al potere nel 2012-2013.

In giugno perdeva la vita il procuratore generale Hisham Barakat, in seguito ad un attentato con autobomba al Cairo.

In luglio appartenenti allo "Stato islamico" lanciavano un'ondata di attacchi nel nord del Sinai; in ottobre il medesimo gruppo rivendicava la responsabilità per la distruzione di un aereo di linea russo nei cieli del Sinai, con la morte dell'equipaggio e di 224 passeggeri – un ennesimo grave colpo al settore turistico, vitale per l'economia egiziana.

Nel gennaio 2016 anche il sito turistico di Giza era attaccato dallo "Stato islamico". Disordini di piazza seguivano in aprile all'annuncio della consegna, da parte egiziana, di due isole strategiche nel Mar Rosso. In maggio un aereo della EgyptAir in volo da Parigi al Cairo precipita nel Mediterraneo.

In novembre il Fondo monetario internazionale concedeva un prestito triennale da 12 miliardi di dollari all'Egitto, per aiutare il paese a uscire dalla sua profonda crisi economica. Nello stesso mese una Corte d'appello egiziana annullava la condanna a morte dell'ex presidente Mohamed Morsi e ordinava un nuovo processo sull'evasione di massa del 2011.

In dicembre un attentato dinamitardo a una chiesa del Cairo uccideva 25 persone: l'attentato era rivendicato da militanti dello "Stato islamico", che minacciano altri attacchi ai cristiani.

Nel febbraio 2017 decine di famiglie copte cristiane fuggivano dal Sinai settentrionale dopo una serie di omicidi da parte di sospetti militanti islamici. In aprile era dichiarato lo stato di emergenza dopo decine di vittime in due chiese, obiettivo di attentatori suicidi, dove i fedeli celebravano la Domenica delle Palme.

In maggio i militari egiziani effettuavano una serie di attacchi aerei contro presunti campi di addestramento jihadisti in Libia, dopo che lo "Stato islamico" aveva rivendicato la responsabilità dell'uccisione di cristiani su un autobus nella provincia egiziana di Minya.

In giugno l'Egitto si univa alla campagna guidata dai sauditi per isolare il Qatar, accusato di promuovere il terrorismo.

Libia

La questione dell'autonomia della Cirenaica tornava in primo piano nell'agosto 2013, quando milizie di guardia ad installazioni petrolifere nell'est libico iniziavano un blocco di alcuni importanti terminali per l'esportazione di petrolio.

Nel febbraio 2014 scoppiavano proteste quando il parlamento provvisorio – il Congresso Nazionale Generale – rifiutava di

sciogliersi dopo la scadenza del mandato. Il mese successivo il Congresso Nazionale Generale licenziava il primo ministro Ali Zeidan dopo che una petroliera a pieno carico, partita da un porto in mano ai ribelli, riusciva a forzare il blocco della marina libica; il Congresso Nazionale Generale eleggeva poi come primo ministro, frammezzo a convulse sedute, l'uomo d'affari Ahmed Maiteg. In aprile veniva tolto il blocco a due dei terminal petroliferi sequestrati in agosto.

In maggio l'"Esercito nazionale libico" del generale Khalifa Haftar, che in passato aveva ricoperto importanti ruoli sotto Gheddafi, per poi allontanarsi dal paese, lanciava attacchi terrestri e aerei contro gruppi di militanti islamisti a Bengasi; Haftar cercava inoltre di impadronirsi del palazzo del parlamento di Tripoli, accusando il primo ministro Maiteg di essere una marionetta dei gruppi islamisti.

Peraltro lo stesso Maiteg si dimetteva in giugno dopo che la Corte suprema aveva stabilito l'illegalità della sua nomina.

Il nuovo Parlamento uscito dalle elezioni era però indebolito dalla scarsa rappresentatività, a causa del basso livello di affluenza ai seggi, attribuito ai boicottaggi e timori per la sicurezza: le forze islamiste toccavano comunque una grave sconfitta. Aspri scontri armati scoppiavano tra le forze leali al Congresso Nazionale Generale uscente e quelle riferentisi al nuovo parlamento.

Il personale dell'ONU si ritirava e molte ambasciate chiudevano i battenti, mentre la situazione della sicurezza si deteriorava ulteriormente e alcuni paesi procedevano all'evacuazione dei propri connazionali dalla Libia. I combattimenti si estendevano all'aeroporto internazionale di Tripoli, provocandone la semidistruzione. La milizia di Ansar al-Sharia prendeva intanto il controllo della maggior parte di Bengasi.

In ottobre il segretario generale dell'ONU Ban Ki-moon si recava in visita in Libia per continuare i colloqui mediati dall'ONU tra il nuovo parlamento e il governo - con sede a Tobruk - e le milizie islamiste di "Alba della Libia" saldamente attestate a Tripoli. Intanto le milizie dello "Stato islamico" si impadronivano del porto orientale di Derna.

La milizia estremista dello Stato islamico prende il controllo del porto di Derna nella Libia orientale.

Nel gennaio 2015 l'"Esercito nazionale libico" di Haftar e gli islamisti di "Alba della Libia" dichiaravano un cessate il fuoco parziale dopo colloqui sponsorizzati dall'ONU a Ginevra.

In febbraio l'Egitto interveniva palesemente nello scenario libico, a supporto delle autorità di Tobruk, con raid aerei su obiettivi dello "Stato Islamico" a Derna, il giorno successivo a quello in cui l'ISIS aveva diffuso un video sulla decapitazione di 21 cristiani egiziani.

In marzo falliva un attacco delle forze di Haftar per riprendere Derna: di rimbalzo, l'ISIS si impadroniva della città portuale di Sirte, a metà strada lungo la costa fra Tripoli e Bengasi.

In luglio una Corte di Tripoli condannava a morte i figli di Gheddafi Saif al-Islam e altri otto ex funzionari per crimini commessi durante la rivolta del 2011.

Nel gennaio 2016 le Nazioni Unite annunciavano un nuovo governo provvisorio con sede in Tunisia, ma né il parlamento con sede a Tobruk né quello di Tripoli accettavano di riconoscerne l'autorità.

Lo "Stato islamico" frattanto attaccava il terminale petrolifero di Ras Lanuf, minacciando di passare a Brega e Tobruk.

In marzo i componenti del il nuovo governo di "unità nazionale" giungevano a Tripoli via mare, dopo che le forze avversarie avevano bloccato lo spazio aereo. In aprile il personale dell'ONU tornava a Tripoli dopo un'assenza di quasi due anni.

In settembre le forze fedeli Haftar si impadronivano dei principali terminali per l'esportazione di petrolio nella Libia orientale.

In dicembre le forze fedeli al nuovo governo cacciavano i militanti dello "Stato islamico" dalla città costiera di Sirte.

Nel maggio 2017 l'aviazione egiziana tornava ad attaccare in Libia, con raid contro presunti campi di addestramento jihadisti a Derna, dopo che il gruppo dello "Stato islamico" aveva rivendicato la responsabilità di un'imboscata e l'uccisione di cristiani su un autobus in Egitto. Il gruppo jihadista Ansar al-Sharia, accusato di essere dietro l'attacco del 2012 al consolato americano a Bengasi, annunciava intanto il proprio scioglimento.

Tunisia

Nel febbraio 2013 il primo ministro Jebali si dimetteva, dopo che il partito islamista moderato Ennahda aveva respinto le sue proposte per formare un governo di tecnocrati dopo l'uccisione di un leader dell'opposizione anti-islamista. Ennahda respingeva le accuse di essere dietro l'uccisione di Chokri Belaid, la cui morte aveva provocato violente proteste.

In luglio l'assassinio di un altro politico dell'opposizione, Mohamed Brahmi, provocava manifestazioni di massa, uno sciopero generale e richieste di dimissioni del governo.

In dicembre, dopo mesi di discussioni, Ennahda e l'opposizione laica concordavano sulla nomina di Mehdi Jomaa a capo di un governo provvisorio.

Nel gennaio 2014 Il parlamento approvava la prima Costituzione del Paese dalla caduta di Ben Ali nel 2011. Il primo ministro designato Mehdi Jomaa formava successivamente un gabinetto di indipendenti e tecnocrati, per governare fino a nuove elezioni.

In marzo il presidente Marzouki revocava lo stato di emergenza imposto nel 2011 durante l'estromissione di Zine el Abidine Ben Ali.

In ottobre la coalizione Nidaa Tounes, che univa laici, sindacalisti, liberali e alcuni personaggi dell'era Ben Ali, conquistava la maggioranza nelle elezioni parlamentari, superando il partito islamista Ennahda.

In dicembre il candidato di Nidaa Tounes, Beji Caid Essebsi, diventava presidente dopo aver battuto in modo netto il presidente uscente Moncef Marzouki nel ballottaggio delle presidenziali.

Nel marzo 2015 il gruppo estremista dello "Stato islamico" rivendicava la responsabilità di un attacco di tre uomini armati nel Museo del Bardo a Tunisi, in cui erano uccise 21 persone, principalmente turisti stranieri.

In giugno un appartenente allo "Stato Islamico" uccideva in spiaggia 38 persone, ancora una volta principalmente turisti, nella località di Sousse, nel peggior attacco terroristico della Tunisia. Il governo annunciava la chiusura delle

moschee più radicali.

Dopo un periodo di relativa calma, nel maggio 2017 si verificavano dimostrazioni contro la proposta di legge sulla riconciliazione economica, che prevedeva l'amnistia per gli uomini d'affari e i dipendenti pubblici accusati di corruzione nel passato regime di Ben Ali. Ancor più incisive le manifestazioni per la richiesta di posti di lavoro e di sviluppo nelle aree interne più povere, durante le quali si giungeva all'interruzione del flusso in alcuni tratti di oleodotto.

L'attività legislativa

Il decreto-legge 10 ottobre 2013, n. 114, di proroga della partecipazione italiana alle missioni internazionali negli ultimi tre mesi del 2013, ha previsto al comma 21 dell'art. 1 la spesa di 2,9 milioni di euro per varie attività finalizzate al potenziamento della guardia costiera libica in funzione di contrasto all'immigrazione clandestina e alla tratta di esseri umani. Il comma 4-bis dell'art. 2, introdotto durante l'iter alla Camera e dopo il disastroso naufragio di migranti del 3 ottobre, facilitava il transito di ufficiali della Guardia di finanza dal ruolo normale a quello aeronavale, onde partecipare all'azione potenziata di monitoraggio nel Mediterraneo (Operazione Mare Nostrum). Peraltro i commi 13 e 20 dell'art. 1 stanziavano 2,6 milioni per la partecipazione di personale militare e della polizia di Stato alla missione UE in Libia (EUBAM Libya). La Libia figurava infine, in base all'art. 5 comma 1, tra i paesi destinatari di interventi di miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e di sostegno alla ricostruzione civile.

Il decreto-legge 16 gennaio 2014, n. 2 - che ha prorogato la partecipazione italiana alle missioni internazionali per la prima metà del 2014 -, ha stanziato all'art. 3 la somma complessiva di 8,7 milioni per la partecipazione di personale militare, della polizia di Stato e della Guardia di finanza alla EUBAM Libya, nonché per le attività finalizzate al potenziamento della guardia costiera libica in funzione di contrasto all'immigrazione clandestina e alla tratta di esseri umani. La Libia figurava ancora (art. 8, comma 1) tra i paesi destinatari di interventi di miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e di sostegno alla ricostruzione civile.

Il decreto-legge 1 agosto 2014, n. 109, di proroga della partecipazione italiana alle missioni internazionali per la seconda metà del 2014, all'art. 3 reitera sostanzialmente le previsioni dell'art. 3 del D.L. 2/2014 (stanziando una somma complessiva di 6,8 milioni), e all'art. 8, comma 1 continua ad includere la Libia tra i paesi destinatari di interventi di miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e di sostegno alla ricostruzione civile. Il citato art. 3 contiene tuttavia una previsione (comma 7-bis) che riflette la preoccupazione per la situazione di grave instabilità del paese, e in base alla quale, in mancanza di miglioramenti in tale situazione, il Governo riferisce alle Camere sull'eventuale sospensione totale o parziale della missione militare e di polizia italiana in Libia.

Il decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7 - di proroga della partecipazione italiana alle missioni internazionali di pace per i primi nove mesi del 2015, ma contenente anche misure urgenti per il contrasto del terrorismo nazionale e internazionale, all'art. 13, c. 1 conferma la partecipazione di personale militare alla EUBAM Libya, e anche

per le attività finalizzate all'assistenza e alla formazione delle forze armate libiche, stanziando a tale scopo circa 93.000 euro per il periodo 1° gennaio-14 febbraio 2015. Ancora una volta, inoltre, la Libia figura (art. 17, comma 1) tra i paesi destinatari di interventi di miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e di sostegno alla ricostruzione civile.

Si segnala anche il decreto-legge 8 luglio 2015, n. 99 ("Disposizioni urgenti per la partecipazione di personale militare all'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale denominata EUNAVFOR MED"): il provvedimento autorizza (art. 1, c. 1) la spesa di 26 milioni di euro nel periodo dal 27 giugno al 30 settembre 2015.

L'art. 1, comma 7 del successivo decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, di proroga nell'ultimo trimestre 2015 della partecipazione italiana alle missioni internazionali, ha stanziato per EUNAVFOR MED, in tale periodo, 33,48 milioni di euro. Nel decreto-legge in commento, inoltre, la Libia compare ancora (art. 8, comma 1) tra i paesi destinatari di interventi di miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e di sostegno alla ricostruzione civile; e il comma 1 dell'art. 9 prevede l'invio di esperti in missione in Libia a sostegno del processo di stabilizzazione del paese.

Il decreto-legge 16 maggio 2016, n. 67, all'articolo 1, comma 8 ha autorizzato per il 2016 la spesa di 70.305.952 euro per la proroga della partecipazione di personale militare italiano all'operazione dell'Unione europea EUNAVFOR MED, ivi comprese le attività di addestramento della Guardia costiera libica. L'articolo 8, comma 1 ha autorizzato nel 2016 la spesa di 90 milioni di euro per iniziative di cooperazione volte a migliorare le condizioni di vita della popolazione e dei rifugiati e a sostenere la ricostruzione civile in diversi scenari dell'Africa e del Medioriente, tra i quali quello libico.

Il decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 ha previsto all'articolo 9 la partecipazione di personale militare italiano alla missione di supporto sanitario in Libia e alla missione delle Nazioni Unite UNSMIL.

Si ricorda tuttavia che la legge 21 luglio 2016, n. 145 (Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali) aveva frattanto innovato la disciplina settoriale, dettando una nuova procedura in base alla quale la partecipazione italiana alle missioni internazionali è determinata da una Deliberazione del Consiglio dei Ministri, previa comunicazione al Capo dello Stato e da inviare alle Camere per la votazione di risoluzioni alle quali è legata l'autorizzazione alla partecipazione italiana alle missioni. La concreta ripartizione delle risorse avviene con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari.

In base allo schema di decreto (Atto n. 496) sul quale le Commissioni riunite Esteri e Difesa e la Commissione Bilancio di Montecitorio hanno espresso parere favorevole, rispettivamente il 16 e il 23 gennaio 2018, nell'ultimo trimestre del 2017 risultano stanziati i seguenti importi in euro:

NATO Sea Guardian nel Mar Mediterraneo: 446.974

EUNAVFOR MED operazione SOPRIA: 3.821.159

Missione bilaterale di supporto sanitario in Libia denominata "operazione Ippocrate": 4.433.201

Uniied Nations Support Mission in Libya (UNSMIL): 64.752

Potenziamento del dispositivo aeronavale nazionale nel Mar Mediterraneo, denominato "Mare sicuro". e missione in supporto alla Guardia costiera libica: 3.577.611

European Union Border Assistance Mission in Libya (EUBAM LIBYA): 70.200 Missione di assistenza alla Guardia costiera della Marina militare libica: 1.021.182

Infine la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018) ha disposto all'art. 1, comma 268 un contributo ai cittadini italiani nonché agli enti e alle società italiane già operanti in Venezuela e in Libia, che alla data in entrata in vigore della legge di bilancio 2018 vantino crediti che abbiano subito svalutazione o che siano divenuti inesigibili a seguito della situazione politico-economica determinatasi in Venezuela dall'anno 2013 e in Libia dall'anno 2011.

L'attività parlamentare d'indirizzo e di controllo

La Commissione Affari esteri della Camera, dopo aver esaminato l'11 e il 18 giugno 2013 la "Comunicazione congiunta della Commissione europea e della Alta rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza – Politica europea di vicinato: contribuire a un partenariato più forte", ne concludeva l'esame il 16 luglio con l'approvazione di un documento finale.

Le Commissioni Esteri riunite dei due rami del Parlamento ascoltavano il Ministro degli Esteri Emma Bonino sui più recenti sviluppi della situazione in Egitto e in Medio Oriente nella seduta del 31 luglio 2013, e successivamente il 27 agosto, dopo la resa dei conti in Egitto tra le forze armate e le proteste dei Fratelli musulmani, a cui si sommava la gravissima questione dell'utilizzazione di armi chimiche nel conflitto siriano.

Nell'imminenza della Conferenza internazionale sulla Libia, svoltasi a Roma il 6 marzo 2014, la Commissione Esteri della Camera discuteva la risoluzione 7-00280 dell'On. Quartapelle Procopio, approvando il 5 marzo la risoluzione conclusiva 8-00037.

La situazione dell'Africa settentrionale era ancora oggetto, tra l'altro, dell'attenzione parlamentare il 3 luglio 2014, in occasione dell'audizione del Ministro degli Esteri Mogherini innanzi alla Commissioni Esteri congiunte dei due rami del Parlamento, in ordine ai più recenti sviluppi di politica estera all'inizio del semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea; e nuovamente il 9 settembre 2014, quando la Camera ascoltava un'informativa urgente del Governo sul tema del terrorismo internazionale di natura religiosa - minacciosi segnali di allargamento della sfera d'azione dell'ISIS alla sponda sud del Mediterraneo iniziavano infatti a manifestarsi in maniera insistente. Proprio in questo contesto, con le crescenti preoccupazioni per la possibilità che l'estensione dell'attività dell'ISIS all'Africa settentrionale, e in particolare alla Libia, potesse aggravare il problema dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e l'Europa - mediante infiltrazione di nuclei di miliziani nel gran numero dei migranti - Il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione svolgeva, nel quadro dell'indagine conoscitiva sui flussi migratori in Europa attraverso

l'Italia, nella prospettiva della riforma del sistema europeo comune d'asilo e della revisione dei modelli di accoglienza, l'audizione degli ambasciatori di Tunisia, Egitto e Marocco, rispettivamente nelle sedute del 15 e 30 settembre e dell'8 ottobre 2014.

Il 20 novembre 2014, mentre ormai la presenza dell'ISIS in Libia appariva accertata, dando corpo alle diffuse preoccupazioni dei mesi precedenti, le Commissioni congiunte Esteri e Difesa dei due rami del Parlamento ascoltavano comunicazioni del Governo proprio sulle nuove misure di contrasto al terrorismo dell'ISIS, inclusi naturalmente i possibili profili di coinvolgimento dell'immigrazione irregolare e le misure per prevenire l'azione di combattenti islamisti di provenienza nazionale di ritorno anche in Italia dagli scenari mediorientali di conflitto armato, i cosiddetti "foreign fighters".

Successivamente, il Governo ha riferito alla Camera con un'informativa urgente sui recenti sviluppi della situazione in Libia (seduta del 18 febbraio 2015), scenario nel quale ormai l'ISIS rappresentava una delle componenti del caotico conflitto in corso nel paese, componente ben insediata nell'area prospiciente Sirte e nella stessa città natale di Gheddafi, mentre Tripoli restava in mano alle milizie islamiste e il governo di Tobruk cercava di rappresentare le istanze più laiche della società libica, sostenuto dall'Egitto, che è ripetutamente intervenuto bombardando le postazioni dell'ISIS dopo le immagini - da taluni poi ritenute false - del barbaro assassinio 21 cristiani copti egiziani decapitati dall'ISIS in Tripolitania. Le questioni nordafricane sono poi state trattate il 27 febbraio 2015 dall'Assemblea della Camera nel quadro delle comunicazioni del Governo in materia di politica estera, con particolare attenzione alla Libia: mentre la Tunisia - l'unico paese del Nordafrica che apparisse incamminato verso il consolidamento di uno Stato laico e democratico -, ha ripreso il centro dell'attenzione dopo l'attacco terroristico del 18 marzo 2015 contro il parlamento, i cui tragici sviluppi hanno coinvolto numerosi civili, tra cui quattro turisti italiani, e cui, tra l'altro, si è riferito nella stessa giornata il Presidente del Consiglio Matteo Renzi nel contesto delle comunicazioni in vista del Consiglio europeo del 19 e 20 marzo 2015.

Va al proposito segnalata l'indagine conoscitiva sulle priorità strategiche regionali e di sicurezza della politica estera dell'Italia, anche in vista della nuova strategia di sicurezza dell'Unione europea, inaugurata dalla Commissione Esteri della Camera il 24 marzo 2015, importanti profili della quale riguardano il vicinato meridionale costituito, per l'Italia e per la UE, dall'Africa del Nord.

La difficile situazione della Tunisia quasi un mese dopo il tragico attentato del Bardo ha costituito uno dei fulcri dell'audizione di rappresentanti della società civile di quel paese svolta il 14 aprile 2015 dal Comitato permanente sull'Africa e le questioni globali della Commissione Esteri di Montecitorio, nel quadro dell'indagine conoscitiva sulle problematiche emergenti, le sfide e le nuove prospettive di sviluppo dell'Africa subsahariana.

Il 5 maggio, la Commissione Esteri della Camera aveva discusso la risoluzione 7-00670 del presidente Cicchitto sull'impegno dell'Italia in sede multilaterale a sostegno della Tunisia, concludendo la discussione con l'approvazione della risoluzione 8-00106, che impegna il Governo a promuovere, di concerto con gli altri paesi europei, una Conferenza internazionale per gli investimenti in Tunisia, al fine

di rafforzare la lotta contro il terrorismo e il consolidamento istituzionale ed economico del paese; nonché a promuovere l'attribuzione alla Tunisia dello status avanzato nel quadro della nuova Politica europea di vicinato, e lo status di paese partner per la democrazia in sede di Consiglio d'Europa.

L'attentato al Museo del Bardo del 18 marzo tornava d'attualità in Italia dopo l'arresto il 19 maggio di un cittadino marocchino residente nell'hinterland milanese, il quale, a detta delle autorità di Tunisi, avrebbe partecipato alla preparazione dell'attacco terroristico, mentre diverse evidenze sembravano dimostrare la sua presenza in Italia proprio nelle ore in cui l'attentato veniva perpetrato. Cionondimeno la Tunisia ha insistito sulla colpevolezza di Abdel Maiji Touil, che è stato trattenuto in stato di detenzione in Italia: sulla vicenda si è svolta un'informativa urgente del Governo all'Assemblea della Camera (21 maggio) in ordine al rischio di infiltrazioni terroristiche connesse ai flussi migratori.

Il 25 giugno 2015 le Commissioni Difesa riunite della Camera e del Senato hanno ascoltato comunicazioni del Governo sulla partecipazione italiana all'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale, appena iniziata con la prima fase di pattugliamenti e operazioni di intelligence in acque internazionali. Il 5 agosto 2015 la Commissione Esteri di Montecitorio ha ascoltato comunicazioni del Presidente sulle missioni svolte a Tunisi nei precedenti mesi di gennaio, marzo e luglio, in evidente collegamento, tra l'altro, con i due gravissimi attacchi terroristici subiti dal paese nordafricano.Gli sviluppi del dialogo politico tra le fazioni libiche hanno invece costituito l'oggetto dell'audizione del Ministro degli Esteri Gentiloni presso le Commissioni riunite Esteri e Difesa della Camera (seduta del 22 ottobre 2015).

Nel 2016 il primo appuntamento parlamentare significativo, in special modo sui contorni della sfida terroristica in atto, sono state le comunicazioni del Presidente della Commissione Esteri della Camera (3 febbraio 2016) sugli esiti della missione svolta a Firenze in occasione della presentazione del Rapporto del Gruppo Speciale per il Mediterraneo e il Medioriente e della Sottocommissione per le relazioni economiche transatlantiche dell'Assemblea parlamentare NATO «Daesh: la sfida alla sicurezza regionale e internazionale» (26-27 novembre 2015). Le perduranti difficoltà nel dialogo politico intra-libico, unitamente al proseguimento degli sforzi per giungere alla formazione di un governo nazionale unitario, sono state al centro, nella seduta dell'Assemblea della Camera del 9 marzo 2016, di un'informativa urgente del Governo.

Tra il 9 febbraio e il 31 marzo 2016 atti di sindacato ispettivo in Commissione Esteri e in Assemblea hanno richiamato l'attenzione sulla tragica vicenda dell'assassinio in Egitto di Giulio Regeni, sul quale il Governo non ha ricevuto dalle autorità del Cairo una versione plausibile. L'interesse del Parlamento è culminato il 5 aprile alla Camera in un'informativa urgente del Governo sugli sviluppi del caso Regeni, cui ha fatto seguito un dibattito di notevole rilievo da parte di tutte le forze politiche rappresentate a Montecitorio.

Il 5 aprile 2016 l'Assemblea di Montecitorio ascoltava un'informativa urgente del Governo sugli sviluppi del caso Regeni, particolarmente delicati per i rapporti italo-egiziani.

La Commissione Esteri, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle priorità strategiche regionali e di sicurezza della politica estera dell'Italia anche in vista della nuova

strategia di sicurezza dell'Unione europea, svolgeva l'audizione dell'Ambasciatore del Regno del Marocco, S. E. Hassan Abouyoub (21 aprile 2016).

Quattro mesi dopo le Commissioni Riunite Esteri e Difesa della Camera e del Senato ascoltavano il sottosegretario per gli affari esteri e la cooperazione internazionale Vincenzo Amendola e il sottosegretario per la difesa Domenico Rossi sugli sviluppi della situazione in Libia (4 agosto 2016); e a breve termine tornavano sull'argomento con le comunicazioni del Governo del 13 settembre 2016. Nella stessa giornata la Commissione Esteri e la Commissione Difesa riunite discutevano risoluzioni sulle iniziative dell'Italia a sostegno del Governo di unità nazionale libico, approvando a conclusione la risoluzione 8-00200, con la quale si impegna il Governo "a dare piena attuazione agli indirizzi oggetto delle comunicazioni rese a queste Commissioni in relazione alla Libia; a provvedere, in particolare, alla costruzione di strutture ospedaliere campali militari, prevedendo anche l'impiego di militari in grado di garantire la sicurezza del personale sanitario operante; a tenere costantemente informato il Parlamento sugli sviluppi della situazione".

Il 1º agosto 2017 le Commissioni riunite Esteri e Difesa, in applicazione della nuova normativa quadro in materia di partecipazione italiana alle missioni internazionali (legge 21 luglio 2016, n. 145), esaminavano la Deliberazione del Consiglio dei ministri in merito alla partecipazione dell'Italia alla missione internazionale in supporto della Guardia costiera libica, adottata il 28 luglio 2017. Parallelamente, nella stessa giornata le Commissioni congiunte Esteri e Difesa della Camera e del Senato ascoltavano comunicazioni del Governo sull'evoluzione della situazione in Libia.

Il giorno seguente, 2 agosto 2017, era la volta dell'Assemblea della Camera, la quale discuteva e votava la relazione delle Commissioni III (Affari esteri e comunitari) e IV (Difesa) sulla deliberazione del Consiglio dei ministri in merito alla partecipazione dell'Italia alla missione internazionale in supporto alla Guardia Costiera libica.

Le Commissioni congiunte Esteri e Difesa della Camera e del Senato ascoltavano il 28 settembre 2017 comunicazioni del Governo sulla missione in supporto della Guardia costiera libica.

Infine il 6 dicembre 2017 il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione - nel quadro dell'indagine conoscitiva sulla gestione del fenomeno migratorio nell'area Schengen, con particolare riferimento alle politiche dei Paesi aderenti relative al controllo delle frontiere esterne e dei confini interni – svolgeva l'audizione dell'Ambasciatore di Tunisia in Italia, S.E. Moez Sinaoui.

Il dibattito sul futuro dell'Europa

Premessa

Già immediatamente dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009) avviato articolato dibattito sulle prospettive dell'integrazione europea che, anche in risposta alla crescente diffusione di sentimenti antieuropeisti o euroscettici, ha registrato diversi sviluppi. Da più parti si è, infatti, rilevato che i progressi apportati dal Trattato di Lisbona non hanno posto l'Unione europea nelle condizioni migliori per affrontare fenomeni nuovi e in parte imprevedibili nelle dimensioni assunte nel contesto della globalizzazione (gestione delle crisi economico-finanziarie e loro consequenze sul piano sociale; gestione dei conflitti in diversi paesi alle frontiere dell'UE e potenziamento del ruolo dell'UE negli scenari internazionali; gestione dei flussi migratori; recrudescenza del terrorismo e della criminalità organizzata).

Va peraltro osservato che anche i **progressivi allargamenti** dell'UE, con l'inclusione di nuovi Paesi membri, hanno determinato tensioni e messo alla prova il sistema delle regole e i meccanismi di funzionamento dell'UE, in particolare per le difficoltà di alcuni dei nuovi entranti ad **allinearsi interamente agli standard europei** per quanto concerne il **rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali**.

- In estrema sintesi, si sono evidenziati due approcci sul tema dell'avanzamento dell'integrazione:
- a) per un verso, quello di chi ritiene che occorra proseguire nella direzione intrapresa con la creazione dell'Unione europea per arrivare ad una piena integrazione politica;
- b) per altro verso, quello di chi ritiene che le condizioni oggettivamente assai differenziate evidenziatesi in taluni ambiti inevitabilmente comportino un maggiore ricorso allo strumento delle cooperazioni rafforzate per creare all'interno dell'Unione aree più omogenee.

L'istituto della cooperazione rafforzata, introdotto, dal Trattato di Amsterdam nel 1997 e successivamente modificato proprio dal Trattato di Lisbona, si fonda sull'ammissione della possibilità di deviare parzialmente dal modello di integrazione uniforme per realizzare integrazioni differenziate secondo un'ipotesi che in dottrina è stata definita come " Europa a più velocità.

Allo stesso tempo, negli scorsi anni si è accentuata la dialettica tra fautori del metodo intergovernativo, e fautori del metodo comunitario, ritenuto più trasparente, soggetto ad un controllo democratico e capace di garantire la tenuta di un cornice istituzionale unica.

Tale dialettica si è tradotta in una tensione tra il Consiglio europeo, che ha ampliato la sua attività ben oltre i confini di attività di indirizzo politico che formalmente i Trattati gli attribuiscono, e la Commissione europea che ha cercato di fronteggiare il rischio di un depotenziamento politico della sua prerogativa di esercizio dell'iniziativa legislativa.

Va peraltro osservato, che la Commissione Juncker sin dal suo insediamento ha inteso rivendicare il suo ruolo politico, anche se talune iniziative della Commissione hanno incontrato forti e diffuse resistenze in sede di Consiglio da parte di numerosi Stati membri.

Si segnala che la consapevolezza dell'esigenza di rilanciare il confronto sulle prospettive dell'integrazione europea si è particolarmente acuita in seguito alla Brexit e all'elezioni presidenziali negli Stati Uniti.

L'elezione del Presidente degli Stati Uniti, Donald Trump, conferma infatti un rafforzamento della tendenza, già da tempo manifestatasi, al progressivo disimpegno degli Stati uniti in Europa e Medio oriente. Ciò ha rilanciato il dibattito sulla costruzione di una difesa europea. Ed a tale proposito, si può osservare come la prospettiva di un rilancio della difesa europea allo stato appare l'unico "cantiere" di natura istituzionale che è possibile avviare a Trattati vigenti, sulla base di tutta una serie di disposizioni già vigenti e che non sono state ancora pienamente sfruttate.

Le proposte di riforma avanzate dal Parlamento europeo

Il Parlamento europeo ha approvato il 16 febbraio 2017 due risoluzioni dedicate, rispettivamente ai miglioramenti al funzionamento dell'UE a Trattati vigenti (sulla base della relazione degli onn. Brok e Bresso), alle possibili evoluzioni della struttura istituzionale dell'UE anche modificando i Trattati (sulla base delle relazione presentata dall'on. Verhofstadt).

Le risoluzioni del PE includono, tra le altre, le seguenti proposte:

- avviare una riforma dei Trattati da realizzarsi attraverso una Convenzione:
- modificare il sistema di revisione dei Trattati, eliminando l'obbligo di ratifica da parte di tutti gli Stati membri e prevedendo che le modifiche possano entrare in vigore previo referendum in tutta l'UE e l'approvazione del Parlamento europeo;
- introdurre nei Trattati la possibilità di indire un referendum a livello di UE sulle questioni inerenti alle azioni e politiche dell'Unione;
- attribuire formali poteri di iniziativa legislativa anche al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE, oltre che alla Commissione europea;
- rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali introducendo una procedura di cosiddetto "cartellino verde", in base alla quale i Parlamenti nazionali possono sottoporre proposte legislative all'esame del Consiglio dell'UE;
- istituire un Ministro delle finanze dell'UE, attribuendo alla Commissione la capacità di formulare e attuare una politica economica comune dell'UE in vista dell'istituzione di un Tesoro europeo (vedi "La riforma dell'Unione economica e monetaria");
- attribuire all'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'UE il titolo di Ministro degli esteri dell'UE.

Il Libro bianco sul futuro dell'Europa della Commissione europea

La Commissione europea ha presentato il 1° marzo 2017 il Libro bianco sul futuro dell'Europa nel quale si delineano le principali sfide e opportunità per l'Europa nei prossimi dieci anni, anche in vista del 60° anniversario dei Trattati di Roma, il 25 marzo 2017, in occasione del quale si è poi svolto il vertice dei Capi di stato e di Governo che ha adottato la dichiarazione di Roma. Il Libro bianco della Commissione presenta cinque scenari - che non si escludono a vicenda né hanno pretese di esaustività e sui quali non ha espresso preferenza in modo esplicito - per la possibile evoluzione dell'Unione da qui al 2025, per ognuno dei quali la Commissione presenta a titolo esemplificati il possibile impatto sulle politiche.

Il Libro non prefigura una chiara preferenza e un'opzione esplicita da parte della Commissione europea per uno di essi. La Commissione europea sembra, quindi, aver rinunciato, almeno in questa fase, a formalizzare un esplicito indirizzo politico.

Scenario 1: Avanti così - nello scenario che prevede di proseguire sul percorso già tracciato, l'UE si concentra sull'attuazione del suo programma di riforme, in linea con lo spirito degli orientamenti della Commissione del 2014; *Impatto sulle politiche*:

Mercato unico e commercio	Unione eco- nomica e mon- etaria	Schengen, mi- grazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ot- tenere risultati
Rafforzamento del mercato unico, compresi i settori energetico e digitale; l'UE27 persegue la conclusione di accordi commerciali sempre più aperti	Miglioramento graduale del funzionamento della zona euro	Gradualc incremento della cooperazione nella gestione delle frontiere esterne: evoluzione verso un sistema comune di asilo: maggiore coordinamento sulle guestioni di sicurezza	Progressi circa l'esprimersi all'unisono sugli affari esteri: cooperazione più stretta in materia di difesa	Modernizzato in parte per rispecchiare il programma di riforme concordato a 27	Il programma d'azione positivo produce risultati concreti; il processo decisionale rimane difficile da capire; la capacità di ottenere risultati non sempre risponde alle aspettative

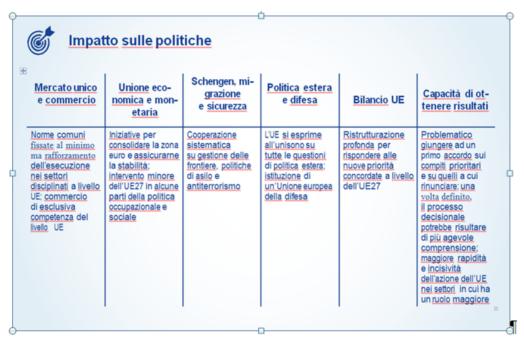
Scenario 2: Solo il mercato unico – l'UE si rifocalizza progressivamente sul mercato unico poiché gli Stati membri non riescono a trovare un terreno comune in un numero crescente di settori; Impatto sulle politiche:

Impatto sulle politiche					
Mercato unico e commercio	Unione eco- nomica e mon- etaria	Schengen, mi- grazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ot- tenere risultati
Rafforzamento del mercato unico delle merci e del capitali; le norme continuano a essere diverse; libera circolazione delle persone e del servizi non garantita completamente	Limitata cooperazione nella zona euro	Assenza di una politica unica su migrazione e asilo: ulteriore coordinamento in materia di sicurezza a livello bilaterale: maggiore sistematicità dei controlli alle frontiere interne	Alcune questioni di politica estera sono sempre più trattate a livello bilaterale; il coordinamento della difesa resta ai livelli attuali	Ricentrato sul finanziamento delle funzioni essenziali per il mercato unico	Il processo decisionale è forse più facile da capire ma la capacità di azione collettiva è limitata: le questioni di interesse comune devono spesso essere risolte a livello bilaterale

Scenario 3: Chi vuole di più fa di più – l'UE continua secondo la linea attuale, ma consente agli Stati membri che lo desiderano di fare di più assieme in ambiti specifici come la difesa, la sicurezza interna o le questioni sociali; *Impatto sulle politiche*:

Mercato unico e commercio	Unione eco- nomica e mon- etaria	Schengen, mi- grazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ot- tenere risultati
v. "Avanti cosi", il mercato unico è rafforzato e "UE27 persegue a conclusione di accordi commerciali sempre più aperti	v. "Avanti cosi", tranne per il gruppo di paesi che intensificano la cooperazione in settori come la fiscalità e le norme sociali	v. "Avanti cosi", tranne per il gruppo di paesi che intensificano la cooperazione in materia di sicurezza e giustizia	v. "Avanti cosi", tranne per il gruppo di paesi che intensificano la cooperazione in materia di difesa concentrandosi sul coordinamento militare e sulla condivisione di materiale	v. "Avanti cosi"; bilanci suppletivi messi a disposizione da alcuni Stati membri nei settori in cui decidono di fare di più	v. "Avanti cosi", un programma d'azione positivo a 27 produce risultati; alcun gruppi conseguono risultati maggiori agendo insieme in determinati settori; il processo decisionale diventa più complesso

Scenario 4: Fare meno in modo più efficiente - l'UE si concentra sul produrre risultati maggiori in tempi più rapidi in determinate politiche, intervenendo meno nei settori per i quali non si percepisce un valore aggiunto. Attenzione e risorse limitate sono concentrate su un numero ristretto di settori. *Impatto sulle politiche*:



Scenario 5: Fare molto di più insieme – Gli Stati membri decidono di condividere in misura maggiore poteri, risorse e processi decisionali in tutti gli ambiti. Le decisioni di livello europeo vengono concordate più velocemente e applicate rapidamente.

Mercato unico e commercio	Unione eco- nomica e mon- etaria	Schengen, mi- grazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ot- tenere risultati
Rafforzamento del mercato unico tramite la convergenza degli standard e il rafforzamento dell'esecuzione; commercio di esclusiva competenza del livello UE	Realizzazione dell'Unione economica, finanziaria e di bilancio come prospettato nella relazione dei cinque presidenti del giugno 2015	v. "Fare meno in modo più efficiente", cooperazione sistematica su gestione delle frontiere, politiche di asilo e antiterrorismo	v. "Fare meno in modo più efficiente", L'UE si esprime all'unisono su tutte le questioni di politica estera; istituzione di un'Unione europea della difesa	Modernizzazione e aumento considerevoli basati su risorse proprie; operatività di una funzione di stabilizzazione di bilancio nella zona euro	Processo decisionale più rapido e esecuzione rafforzata in tutti i settori; si pongono questioni di assunzione della responsabilità fra coloro secondo cui l'UE ha sottratto troppo potere agli Stati membri

Il discorso sullo Stato dell'Unione del Presidente della Commissione europea

Il 13 settembre 2017 il Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, nel discorso sullo stato dell'Unione 2017 pronunciato dinanzi al Parlamento europeo, ha illustrato le priorità per il 2018 e delineato la

sua visione sulle prospettive dell'Unione europea fino al 2025.

Per quanto riguarda in particolare i profili istituzionali, il Presidente Juncker ha formulato le seguenti proposte:

• unificare la carica di Presidente della Commissione europea con quella del Presidente del Consiglio europeo;

L'unificazione della carica di Presidente del Consiglio europeo e di Presidente della Commissione europea potrebbe essere conseguita senza modificare il Trattato sull'Unione europea (TUE), che per la carica di Presidente del Consiglio europeo prevede solo la incompatibilità con un mandato nazionale. Ai sensi del TUE, il Presidente del Consiglio europeo è eletto dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo rinnovabile una volta. Il Presidente della Commissione europea è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei suoi membri, sulla base di una candidatura proposta a maggioranza qualificata del Consiglio europeo, tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo.

- estendere la votazione a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dell'UE, utilizzando le possibilità già attualmente previste dalle cosiddette "clausole passerella" contenute nei Trattati e in particolare in materia fiscale e di politica estera;
- valutare la presentazione di liste transnazionali per l'elezione dei membri del PE;

In occasione del Consiglio europeo informale a 27 del 23 Febbraio 2018, i Capi di Stato e di governo hanno rinviato la discussione sull'istituzione di liste transnazionali in vista delle successive elezioni del Parlamento europeo del 2024. Peraltro, l'ipotesi di istituire liste transnazionali in vista delle elezioni del PE del 2019 era stata esclusa dallo stesso Parlamento europeo nella risoluzione approvata il 7 febbraio 2018.

• istituire una Task forse in materia di proporzionalità e sussidiarietà che valuti l'effettivo valore aggiunto dell'azione dell'UE in tutte le aree politiche.

La Task force, presieduta dal Vice presidente della Commissione europea, Franz Timmermans e composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionali e rappresentanti del Comitato delle regioni dell'UE, dovrebbe presentare una relazione al presidente della Commissione europea entro il 15 luglio 2018, contenente raccomandazioni relative a: una migliore applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità; individuazione di settori la cui competenza potrebbe essere delegata nuovamente o ritornare in via definitiva agli Stati membri; nuove modalità per coinvolgere meglio le autorità regionali e locali nelle politiche dell'UE.

• prevedere la convocazione di un Consiglio europeo speciale per primavera 2019 (all'indomani della data del 29 marzo 2019 in cui è prevista l'uscita del Regno Unito dall'UE), nel corso del quale prendere delle decisioni sul rafforzamento dell'integrazione europea;

Il Consiglio europeo speciale dovrebbe svolgersi a Sibiu (Romania) il 9 maggio 2019.

• l'impegno a fare dell'Unione europea un attore globale più forte, prendendo decisioni di politica estera più rapide (anche tramite un'estensione dei settori sui quali passare dall'unanimità alla maggioranza qualificata) e istituendo un'autentica Unione europea della difesa entro il 2025.

La composizione del Parlamento europeo e il processo di selezione del Presidente della Commissione europea attraverso il meccanismo dei cosiddetti "Spitzenkandidaten" In occasione del Consiglio europeo informale del 23 febbraio 2018, i Capi di Stato e di Governo hanno discusso sulla:

- composizione del Parlamento europeo a partire dalle elezioni previste nella primavera del 2019, in seguito alla uscita del Regno Unito dall'UE, concordando sulla proposta del Parlamento europeo di ridurre il numero dei parlamentari da 751 a 705, ridistribuendo tra alcuni Stati membri 27 dei 73 seggi attualmente assegnati al Regno Unito (46 sarebbero riservati per future eventuali adesioni all'UE). Sulla base di tale ridistribuzione, Francia e Spagna avrebbero 5 seggi in più, Italia e Paesi Bassi 3 seggi in più (l'Italia passerebbe da 73 a 76 seggi), Irlanda 2 seggi in più ed un seggio in più sarebbe assegnato a Danimarca, Estonia, Austria, Polonia, Romania, Slovacchia, Finlandia e Svezia;
- proposta cosiddetta degli "Spitzenkandidaten", in base alla quale come già avvenuto in occasione delle elezioni del Parlamento europeo nel 2014 tutti i partiti politici europei dovrebbero nominare un candidato alla carica di Presidente della Commissione europea e il Consiglio europeo dovrebbe proporre al Parlamento europeo il candidato del partito politico europeo che abbia conseguito la maggioranza dei seggi al PE. Il Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, al termine dalla riunione ha indicato che il Consiglio europeo ha maturato l'orientamento di non potere garantire in anticipo che proporrà per la carica di presidente della Commissione europea uno dei capolista, in quanto il Trattato non prevede alcun automatismo in questo processo.

L'articolo 17, comma 7 del Trattato sull'UE stabilisce che spetta al Consiglio europeo nominare autonomamente il candidato, tenendo conto del risultato delle elezioni europee e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate.

L'Italia e le Nazioni Unite

Il contributo del mostro Paese

Il 14 dicembre del 1955 l'Italia ha aderito alla Carta delle Nazioni Unite, divenendo membro dell'Organizzazione. Ha avuto inizio allora una lunga storia di collaborazione, sostegno e impulso alle attività dell'ONU, che è la logica conseguenza dell'approccio multilateralista che caratterizza la politica estera italiana. L'Italia partecipa alle attività delle Nazioni Unite con impegno crescente, contribuendo al perseguimento degli obiettivi della Carta, dal mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, alla promozione e difesa dei diritti umani, allo sviluppo sostenibile. In questi decenni l'Italia ha contribuito con determinazione all'elaborazione delle Risoluzioni dell'Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza che hanno dato vita a grandi innovazioni sul piano delle norme internazionali. Le campagne in favore della moratoria della pena capitale, quelle per promuovere l'uquaglianza di genere e i diritti delle donne e delle bambine (anche attraverso la lotta a pratiche quali le mutilazioni genitali femminili e i matrimoni precoci e forzati), le battaglie contro ogni forma di discriminazione religiosa e in favore della libertà di opinione, sono alcuni dei temi che vedono il nostro Paese in prima fila.

Nel corso del 2017 l'Italia è stato membro non permanente del Consiglio di Sicurezza dell'Onu. Il Consiglio di sicurezza ha la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. È composto da 15 membri. Cinque di essi - Cina, Francia, Federazione Russa, Regno Unito e Stati Uniti - sono membri permanenti, con potere di veto, mentre gli altri 10 vengono eletti dall'Assemblea con un mandato biennale. L'Italia è stato membro non permanente per tutto il 2017, mentre nel 2018 lo è diventato l'Olanda: i due Paesi, infatti, dividono in questo modo il mandato per il biennio 2017 – 2018, avendo raggiunto una posizione di parità nell'elezione del giugno 2016, ed in seguito ad una proposta in tal senso formulata dal nostro Paese. L'Italia è l'ottavo contributore finanziario al bilancio ordinario e delle missioni di pace delle Nazioni Unite.

La partecipazione ad operazioni di peacekeeping

La partecipazione italiana alle missioni ONU concorre in maniera rilevante alla proiezione estera del nostro Paese e risponde alla necessità di salvaguardare la sicurezza nazionale a fronte di minacce che trascendono i confini dello Stato. L'impegno alle missioni di pace ONU è coerente, inoltre, con la tradizionale scelta multilateralista della politica estera italiana e con la convinzione che le Nazioni Unite, grazie alla loro vocazione universale, possano svolgere un insostituibile ruolo a sostegno della stabilizzazione di numerose aree di crisi, in particolare in Medio Oriente e Africa.

La partecipazione alle missioni ONU da parte italiana è particolarmente apprezzata e rappresenta un vero e proprio modello, soprattutto grazie alla capacità di dialogo dei contingenti italiani con le popolazioni locali e alla complementarietà dimostrata tra dimensione civile e militare nelle operazioni di stabilizzazione e mantenimento della pace.

L'Italia è, tra i paesi occidentali, il primo fornitore di Caschi Blu dal 2006 e attualmente contribuisce al peacekeeping dell'ONU con 1272 unità. L'Italia svolge un ruolo particolarmente rilevante, tra le altre, nella missione UNIFIL II nel Sud del Libano, dove sono schierati 1052 militari italiani (dicembre 2017). L'Italia è inoltre attiva nella formazione del personale di polizia, proveniente da numerosi Paesi membri, destinato alle missioni di peacekeeping e ospita a Brindisi la Base ONU che – quale "Centro Globale di Servizi" – assicura il sostegno logistico a tutte le operazioni di pace dell'ONU nel mondo.

L'eguaglianza di genere e l'empowerment fermminile

Da sempre l'Italia è impegnata a promuovere l'eguaglianza di genere e l'empowerment femminile sulla scena internazionale. Il progresso politico, civile, sociale ed economico di ogni Paese non può prescindere da una piena partecipazione ed un completo coinvolgimento delle donne su basi di eguaglianza nei processi decisionali, nelle scelte di governo, nei processi formativi ed educativi. Tuttavia, nonostante importanti progressi realizzati negli ultimi decenni, le donne e le bambine continuano ad essere, in molte aree del mondo, vittime di violenza, fisica e psicologica, di sfruttamento e di traffici esecrabili. L'Italia è stata inoltre in prima linea nei negoziati che hanno portato il Consiglio di Sicurezza a pronunciarsi sulla violenza sessuale in situazioni di conflitto armato, affinché fosse riconosciuto il nesso tra la sicurezza internazionale e il contrasto ad ogni forma di violenza sessuale o di genere. (Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1325 su "Donne, pace e sicurezza" del 2000, successive Risoluzioni). A dicembre 2016 è stato adottato il terzo Piano d'Azione Nazionale (PAN) italiano su Donne, Pace e Sicurezza 2016-2019.

Per quanto riguarda in particolare la campagna internazionale contro le mutilazioni genitali femminili (MGF), l'Italia è attivamente impegnata, sia sul piano politico che su quello della cooperazione allo sviluppo, per l'eliminazione di questa pratica, che colpisce in tutto il mondo oltre 140 milioni di donne. Grazie all'impegno dell'Italia in ambito ONU, si è costituito un gruppo informale di paesi volto a promuovere un maggiore coordinamento internazionale su questo tema. I risultati non si sono fatti attendere. Nel 2012 (Risoluzione 67/146 del 20 dicembre) e nel 2014(Risoluzione 69/L.22 del 18 dicembre) l'Assemblea Generale ha adottato all'unanimità le prime due risoluzioni per l'eliminazione della pratica, impegnando gli Stati membri ha intensificare le misure per la prevenzione e la repressione del fenomeno.

Un'altra delle campagne promosse dall'Italia riguarda le minori vittime di matrimoni precoci e forzati. Il nostro Paese è infatti nel gruppo ristretto di Stati che ha promosso la prima Risoluzione sostanziale per l'eliminazione dei matrimoni precoci e forzati, adottata all'unanimità dall'Assemblea Generale il 18 dicembre 2014. Le politiche italiane per il rafforzamento della condizione femminile si integrano con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, in particolare riguardo all'obiettivo 5

dedicato all'uguaglianza di genere.

Principali iniziative parlamentari nelle precedenti legislature

I rapporti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati con il sistema delle Nazioni Unite si articolano in molteplici sedi di incontro e di dialogo. Una delegazione parlamentare partecipa regolarmente, accanto alla delegazione governativa italiana, alla annuale Sessione dell'Assemblea Generale, in concomitanza con la settimana ministeriale. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite è l'organo più rappresentativo, composto da rappresentanti di tutti gli Stati membri, che dispongono di un voto ciascuno. Alla sessione annuale ordinaria dell'Assemblea partecipano, invitate in qualità di osservatori, delegazioni parlamentari degli Stati membri, che organizzano spesso side events tematici. Delegazioni parlamentari italiane hanno inoltre partecipato, negli anni recenti, ad alcune delle principali Conferenze che si sono svolte sotto l'egida dell'ONU, e in particolare: alle riunioni annuali della Commissione delle Nazioni Unite sullo status delle donne (CSW) ed alle Sessioni annuali della Conferenza delle Parti sui cambiamenti climatici (COP). In molti casi le delegazioni hanno partecipato anche alle "Giornate parlamentari" dell'Unione Interparlamentare (UIP), detta anche "Onu dei Parlamenti", che conta oltre 150 paesi membri, ed a incontri interparlamentari di altre organizzazioni di legislatori realizzate in occasione di Conferenze internazionali delle Nazioni Unite.

a) La Commissione sullo status delle donne (CSW)

La Commissione sullo status delle donne (CSW) è stata istituita dal Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) con la risoluzione 11 del 21 giugno 1946, come organismo parallelo alla Commissione sui Diritti Umani. Il compito principale della Commissione, il cui mandato è stato esteso nel 1987 (risoluzione ECOSOC 1987/22), è quello di elaborare rapporti e fornire raccomandazioni all'ECOSOC sulla promozione dei diritti delle donne in campo politico, economico, sociale e dell'istruzione. La Commissione presenta, inoltre, raccomandazioni e proposte d'azione al Consiglio su problemi urgenti che richiedono l'immediata attenzione nel settore dei diritti umani.

La Commissione sullo status delle donne ha ricevuto il compito dall'Assemblea Generale ONU di integrare nel suo programma il follow-up della Quarta conferenza Mondiale sulle Donne. A partire dal 1995, quindi, effettua la verifica della attuazione degli obiettivi fissati nella Conferenza di Pechino; ha esaminato numerose delle aree critiche contenute nella Piattaforma stessa, allo scopo di verificare i progressi compiuti e di avanzare le raccomandazioni necessarie per accelerarne l'attuazione. Ogni anno, i rappresentanti degli Stati membri si riuniscono per fare il punto sui progressi riguardanti la parità di genere, per individuare le sfide future, per stabilire gli standard globali e per formulare politiche concrete di promozione della parità di genere e dell'avanzamento delle donne in generale. La Commissione si riunisce annualmente per un periodo di dieci giorni di lavoro, di solito nel mese di marzo.

Nella XVII legislatura, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica hanno partecipato alle seguenti sessioni:

58^ Sessione della Commissione sulla condizione femminile delle Nazioni Unite (CSW) svoltasi a New York, dal 10 al 14 marzo 2014. La Delegazione era composta dai deputati Valeria Valente, Presidente del Comitato per le pari opportunità e Pia Locatelli, componente del Comitato sugli obiettivi del Millennio, in rappresentanza del Gruppo italiano all'Unione interparlamentare, e dalle senatrici Valeria Fedeli, Vice Presidente del Senato, e Paola Pelino.

Alla 59^ Sessione svoltasi dal 9 al 20 marzo 2015 hanno partecipato le deputate Lorena Milanato, componente del Comitato per le pari opportunità e Pia Locatelli, componente del Comitato sugli obiettivi del Millennio, in rappresentanza del Gruppo italiano all'Unione interparlamentare. Hanno altresì partecipato le senatrici Maria Cecilia Guerra e Maria Rizzotti.

Alla 60^ Sessione, svoltasi dal 14 al 24 marzo 2016, ha partecipato una delegazione composta dalle deputate Tiziana Ciprini, componente del Comitato per le pari opportunità e Pia Elda Locatelli, Presidente del Comitato diritti umani della Commissione affari esteri; la delegazione del Senato era composta dalla Vice presidente del Senato, Linda Lanzillotta e dalle senatrici Giuseppina Maturani e Ornella Bertorotta. La giornata parlamentare UIP si è tenuta il 15 marzo 2016 ed è stata dedicata al tema: "The power of legislation for women's empowerment and sustainable development".

Alla 61^ Sessione, svoltasi dal 13 al 24 marzo 2017 ha partecipato una delegazione formata dalle deputate Tiziana Ciprini, componente del Comitato per le pari opportunità e Pia Elda Locatelli, Presidente del Comitato diritti umani della Commissione affari esteri; la giornata parlamentare UIP si è tenuta il 17 marzo 2017 ed è stata dedicata al tema: "L'empowerment economico in un mondo del lavoro in cambiamento".

La prossima sessione avrà luogo a New York dal 12 al 23 marzo 2018.

b) La Conferenza delle Parti (COP) sui cambiamenti climatici

La Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC), adottata nel 1992 al Vertice di Rio de Janeiro, stabilisce impegni di stabilizzazione a livelli non pericolosi per gli equilibri climatici della concentrazione in atmosfera dell'anidride carbonica. Il Protocollo di Kyoto, firmato nel dicembre 1997, rappresenta lo strumento attuativo della Convenzione. Il Protocollo di Kyoto, sulla base del principio delle responsabilità "comuni, ma differenziate", impegna i paesi industrializzati e quelli ad economia in transizione ad una riduzione delle emissioni dei principali gas ad effetto serra rispetto ai valori del 1990. I Paesi soggetti a vincolo di emissione sono 39 e hanno incluso, fondamentalmente, i paesi europei (inclusi quelli dell'est), il Giappone, la Russia, gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda. Il primo periodo di impegni del protocollo di Kyoto è scaduto nel 2012 e vi è stata una sua estensione, con un numero più ristretto di paesi che hanno obiettivi vincolanti, fino al 2020. L'Italia ha ratificato il Protocollo con legge 1° giugno 2002, n. 120. Il Protocollo di Kyoto è entrato in vigore il 16 febbraio 2005. Nel dicembre 2015 è stato adottato l'Accordo di Parigi, che impegna la comunità

internazionale a mantenere l'innalzamento della temperatura al di sotto dei 2 gradi centigradi e, se possibile, al di sotto degli 1,5 gradi centigradi rispetto ai livelli preindustriali. L'Accordo sarà operativo a partire dal 2020. L'Italia ha ratificato l'Accordo di Parigi il 27 ottobre 2016.

Annualmente si svolgono Conferenze dell'ONU sui cambiamenti climatici - dette Conferenze delle Parti (COP) - alle quali sono invitate a partecipare delegazioni parlamentari, ed in cui i Paesi firmatari del Protocollo si riuniscono per monitorare i progressi e valutare il percorso da seguire per l'attuazione della Convenzione. Il Segretariato dell'UNFCCC supporta tutte le istituzioni coinvolte nel processo di cambiamento climatico, in particolare il COP, gli organi sussidiari e i loro Uffici di presidenza. Nella XVII legislatura, il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati hanno partecipato alle seguenti Conferenze:

- 1. L'ultima sessione, la XXIII Conferenza delle Parti (COP23), si è svolta a Bonn, Germania, dal 6 al 17 novembre 2017 e l'high level segment si è tenuto dal 13 al 17 novembre. Il 12 novembre ha avuto luogo un incontro parlamentare organizzato congiuntamente dall'Unione Interparlamentare dal Parlamento delle Fiji e dal Parlamento tedesco. Ai lavori della Cop 23 hanno partecipato i deputati Massimo Felice De Rosa, Enrico Borghi e Maria Stella Bianchi, rispettivamente Vice presidente e componenti della Commissione Ambiente, e i senatori Massimo Caleo e Carlo Martelli, rispettivamente Vice-Presidente e componente della Commissione Ambiente.
- 2. La XXII Conferenza delle Parti (COP22), si è svolta a Marrakech dal 7 al 18 novembre 2016 e l'high level segment si è tenuto dal 14 al 18 novembre. Il 13 novembre ha avuto luogo un incontro parlamentare organizzato congiuntamente dall'Unione Interparlamentare e dal Parlamento del Marocco. Ai lavori hanno partecipato i deputati Ermete Realacci, Massimo Felice De Rosa ed Enrico Borghi, rispettivamente Presidente, Vicepresidente e componente della Commissione Ambiente. Per il Senato hanno partecipato ai lavori della Cop 22 i senatori Giuseppe Marinello, Giovanni Piccoli e Massimo Caleo, componenti della Commissione Ambiente, rispettivamente Presidente, Vicepresidente e componente della Commissione Ambiente.
- 3. La XXI Sessione della Conferenza delle Parti (COP21) si è tenuta a Parigi dal 6 al 12 dicembre 2015. Vi hanno preso parte i deputati Guglielmo Epifani, Presidente della Commissione Attività Produttive, Ermete Realacci, Presidente della Commissione Ambiente, Serena Pellegrino, Mirko Busto, Stella Bianchi e Chiara Braga. Per il Senato hanno partecipato i senatori Giuseppe Marinello, Massimo Caleo e Giovanni Piccoli, rispettivamente Presidente, Vice-Presidente e componente della Commissione Ambiente. La delegazione del Senato è stata integrata dalla vice presidente, Senatrice Valeria Fedeli.
- 4. La XX Sessione della Conferenza delle Parti (COP20) si è tenuta a Lima, dal 6 al 12 dicembre 2014 e vi hanno preso parte i deputati Mirko Busto e Stella Bianchi, entrambi componenti della Commissione Ambiente. Per il Senato ha partecipato il senatore Dalla Zuanna, membro della Commissione Ambiente.
- 5. La XIX Sessione della Conferenza delle Parti (COP19) si è tenuta a Varsavia dal 18 al 23 novembre 2013. Vi hanno preso parte il vicepresidente della Commissione Ambiente, Massimo De Rosa e l'onorevole Mariastella Bianchi, componente della medesima Commissione, mentre per il Senato vi hanno preso parte i senatori

Gianpiero Dalla Zuanna e Carlo Martelli, componenti della Commissione Ambiente.

L'attività legislativa nella XVII Legislatura

Per quanto riguarda l'attività legislativa delle Camere, sono state approvate definitivamente nel corso della XVII Legislatura le seguenti leggi di ratifica di trattati promossi in ambito ONU:

- La Legge 28 luglio 2016 n. 153 di contrasto al terrorismo, che contiene anche la ratifica ed esecuzione: a) della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; b) della Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, fatta a New York il 14 settembre 2005; c) del Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003; d) della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; e) del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatto a Riga il 22 ottobre 2015;
- La Legge 4 agosto 2016 n. 157 che riguarda la ratifica ed esecuzione di una serie di accordi relativi a sedi in Italia di organismi internazionali, tra cui l'Emendamento all'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e le Nazione Unite sullo status dello Staff College del Sistema delle Nazioni Unite in Italia del 16 settembre 2003, emendato il 28 settembre 2006, fatto a Torino il 20 marzo 2015; e il Protocollo di emendamento del Memorandum d'intesa fra il Governo della Repubblica italiana e le Nazioni Unite relativo all'uso da parte delle Nazioni Unite di locali di installazioni militari in Italia per il sostegno delle operazioni di mantenimento della pace, umanitarie e quelle ad esse relative del 23 novembre 1994, con Allegato, fatto a New York il 28 aprile 2015
- La Legge 16 novembre 2015 n. 199 di ratifica ed esecuzione del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo che stabilisce una procedura di presentazione di comunicazioni, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 2011
- La Legge 29 settembre 2015 n. 172 di adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961
- La Legge 29 luglio 2015 n. 131 di ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 2006
- La Legge 4 ottobre 2013 n. 118 di ratifica ed esecuzione del Trattato sul commercio delle armi, adottato a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 2 aprile 2013

Numerosi gli atti di sindacato ispettivo che hanno riguardato a vario titolo le Nazioni

Unite nel corso della XVII Legislatura. Si segnalano in particolare le mozioni in tema di Trattato delle Nazioni Unite sull'abolizione delle armi nucleari, che sono state oggetto di dibattito in Senato nel luglio 2017.

Gli interventi per le comunità italiane all'estero

Dopo la stagione che ha visto l'affermazione a livello costituzionale e legislativo del diritto di voto per i cittadini italiani residenti all'estero, oramai in condizione di eleggere propri rappresentanti anche nel Parlamento nazionale, le tematiche degli italiani all'estero sono rimaste al centro dell'attenzione parlamentare anche nella XVII Legislatura, con specifica attenzione da parte dei competenti organismi specializzati di Camera e Senato.

Le misure a favore degli organismi rappresentativi, per la lingua e la cultura italiane

Sul piano legislativo, nella XVII Legislatura si segnalano gli articoli 5-bis e 19-bis del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66: l'articolo 5-bis concerne alcune modifiche al regime delle entrate riscosse dal Ministero degli affari esteri quale corrispettivo del riconoscimento della cittadinanza italiana a persona maggiorenne e del rilascio dei passaporti ordinari – con evidenti riflessi sulle comunità italiane residenti all'estero. L'articolo 19-bis, invece, riguarda la riduzione delle spese per il funzionamento del Consiglio generale degli italiani all'estero (CGIE), da conseguire principalmente attraverso la riduzione da due a una delle Assemblee plenarie ordinarie, dalla diminuzione dei costi delle Commissioni continentali, dalla riduzione del numero dei componenti del CGIE e del numero dei membri del Comitato di presidenza.

Va inoltre segnalato che l'articolo 9-bis del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 ha assoggettato al regime IMU previsto per l'abitazione principale una sola unità immobiliare posseduta dai cittadini italiani già pensionati all'estero, non residenti nel territorio dello Stato e iscritti all'Anagrafe degli Italiani residenti all'Estero (AIRE), purché non locata o data in comodato d'uso. Su detti immobili, inoltre, la TARI e la TASI sono applicate nella misura agevolata.

Il decreto-legge 1° agosto 2014, n. 109, di proroga della partecipazione italiana alle missioni internazionali per la seconda metà del 2014, all'articolo 10, commi 3 e 4, ha disposto norme per consentire il rinnovo mediante elezione dei Comitati degli italiani all'estero (COMITES), rinnovo già più volte differito con precedenti provvedimenti. In particolare il comma 3 - nelle more dell'entrata in vigore del regolamento di attuazione del voto e dello scrutinio informatico per il rinnovo dei COMITES come previsti dal decreto-legge 67 del 2012 - prevede che le elezioni dei medesimi si svolgano con le modalità di votazione per corrispondenza e con le modalità di scrutinio già previste dalla legge 286 del 2003. Successivamente la legge di stabilità 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190) ha dettato norme di diretto o parziale impatto sulle comunità degli italiani residenti all'estero: si tratta anzitutto dell'art. 1, comma 136, che ha autorizzato la spesa di 3.555.000 euro per il 2015 e di 555.000 euro a decorrere dal 2016 a favore degli italiani nel mondo, con particolare riferimento al sostegno degli enti gestori di corsi

di lingua e cultura italiana all'estero. Il comma 321 trasferisce alla Presidenza del Consiglio le attribuzioni e le risorse del Ministero degli Esteri in ordine all'acquisizione di servizi giornalistici e strumentali da parte di agenzie di stampa con rete di servizi esteri e alla loro diffusione all'estero. Il successivo comma 323 dispone l'ulteriore rinvio al 17 aprile 2015 delle elezioni per il rinnovo dei COMITES, e detta altresì norme procedurali per tale finalità.

La legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208) ha disposto all'art. 1, comma 385 numerosi interventi di diretto o indiretto interesse degli italiani nel mondo; mentre il comma 622 ha stanziato 2 milioni per il 2016 a favore delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari, finalizzati tra l'altro all'assistenza alle comunità di italiani residenti nella circoscrizione consolare di riferimento.

La legge di bilancio 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232), all'art. 1, comma 589, ha autorizzato la spesa di 4 milioni a decorrere dal 2017, finalizzati soprattutto al sostegno degli enti gestori di corsi di lingua e cultura italiane all'estero. Il successivo comma 592 ha autorizzato per il 2017 la spesa di 1.300.000 euro per favorire la promozione della lingua e della cultura italiane nel mondo attraverso la stampa italiana all'estero.

Infine la legge di bilancio 2018 (legge 27 dicembre 2017, n. 205) dispone tra l'altro, all'art. 1, comma 276, numerosi interventi a favore degli italiani nel mondo.

Il riassetto delle scuole italiane all'estero

La nuova disciplina della scuola italiana all'estero è contenuta nel D. Lgs. 13 aprile 2017 n. 64, emanato in recepimento della delega conferita dalla L. 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti).

Il D. Lgs. 64/2017 è stato predisposto a norma dell'articolo 1, commi 180, 181, lettera h), e 182 della legge di delega. Il comma 181, lettera h), in particolare, prevede la revisione, il riordino e l'adeguamento della normativa in materia di istituzioni e iniziative scolastiche italiane all'estero al fine di realizzare un effettivo e sinergico coordinamento tra il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ed il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nella gestione della rete scolastica e della promozione della lingua italiana all'estero. Tale riassetto viene operato attraverso:

- 1) la definizione dei criteri e delle modalità di selezione, destinazione e permanenza in sede del personale docente e amministrativo;
- 2) la revisione del trattamento economico del personale docente e amministrativo;
- 3) la previsione della disciplina delle sezioni italiane all'interno di scuole straniere o internazionali;
- 4) la revisione della disciplina dell'insegnamento di materie obbligatorie secondo la legislazione locale o l'ordinamento scolastico italiano da affidare a insegnanti a contratto locale.

Sullo schema di decreto legislativo (Atto del Governo 383), presentato alla Camera

dei deputati il 17 gennaio 2017, le Commissioni riunite III Affari esteri e VII Cultura il 9 marzo 2017 hanno espresso, a maggioranza, un parere favorevole con condizioni e osservazioni, di cui il Governo ha tenuto conto in sede di stesura del testo definitivo del provvedimento.

Atteso che non si tratta di una riforma globale del settore dell'istruzione e delle iniziative scolastiche italiane all'estero, come sottolineato nelle premesse al parere reso dalle Commissioni esteri e cultura sopra ricordato, tra le **principali novità** introdotte dal D.Lqs. 64/2017 si segnalano:

- l'individuazione della diffusione e promozione della lingua e della cultura italiana all'estero in un sistema valoriale europeo ed in una dimensione internazionale quale obiettivo fondamentale del sistema della formazione italiana nel mondo, che si ispira ai medesimi obiettivi formativi individuati per l'ambito nazionale dalla legge 107/2015 (c.d. la Buona Scuola) (art. 1);
- il coordinamento strategico del sistema della formazione italiana nel mondo attraverso l'istituzione di una cabina di regia, formata da rappresentanti del MAECI e del MIUR (art. 3);
- la possibilità che il MAECI, di concerto con il MIUR, riconosca o istituisca sezioni italiane all'interno di scuole straniere o internazionali, definendone altresì l'ordinamento (art. 7);
- l'incremento numerico del personale inviato all'estero (dirigenti scolastici, docenti e personale amministrativo) il cui contingente è elevato di 50 unità passando da 624 (come previsto dall'art. 639 del D. Lgs. 16 aprile 1994, n. 297 recante Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, i cui articoli da 625 a 675 sono stati abrogati dall'art. 38 del D. Lgs. 64/2017) a 674 (art. 18, comma 1 del D. Lgs. 64/2017). Nel contingente così determinato sono comprese le unità destinate al sostegno degli alunni con disabilità e quelle destinate al potenziamento dell'offerta formativa e delle attività progettuali riferite in particolare a musica, arte, cinema e discipline audiovisive. Vi sono altresì ricompresi i lettori che, come previsto dall'art. 12, comma 1, possono essere inviati presso università e istituzioni scolastiche straniere per collaborare alle attività di insegnamento, di assistenza agli studenti e di ricerca nell'ambito della lingua e della cultura italiana;
- l'individuazione, rimessa ad un decreto adottato di concerto da MAECI e MIUR
 dei requisiti culturali e professionali fondamentali che dirigenti
 scolastici, docenti e personale amministrativo della scuola da inviare all'estero
 debbono possedere, al fine di garantire l'identità culturale dei percorsi di
 istruzione agli allievi in Italia e all'estero, nonché per assicurare la qualità del
 sistema della formazione italiana nel mondo (art. 14). Il decreto stabilisce,
 inoltre, le modalità di formazione in preparazione alla partenza per
 l'estero e in servizio (art. 15);
- l'introduzione di un sistema di valutazione che si rapporta specialmente ai parametri della qualità dell'offerta formativa e dell'impatto di essa, nonché, per il personale non docente, della performance di servizio. Il sistema di valutazione è coerente con i principi della valutazione del sistema nazionale di istruzione, pur tenendo conto dei contesti locali. Con decreto del MIUR, di

- concerto con il MAECI sono stabiliti criteri e strumenti del sistema di valutazione e disciplinati i processi di autovalutazione e di valutazione esterna (art. 16);
- l'istituzione dall'anno scolastico 2017/2018 di una sezione dedicata al sistema della formazione italiana nel mondo nell'ambito del Portale unico dei dati della scuola (previsto dall'articolo 1, comma 136 della legge n. 107 del 2015). In tale sezione figureranno i piani dell'offerta formativa di tutte le tipologie di scuole italiane all'estero e i relativi bilanci, le iniziative per la lingua e la cultura italiana all'estero, i dati curricolari del personale destinato all'estero, e i dati ed i documenti utili per la valutazione dell'andamento del sistema scolastico all'estero (art. 17);
- la selezione del personale, in possesso dei requisiti, da destinare all'estero, effettuata non più attraverso esami triennali ma operata dal MIUR sulla base di un bando emanato sentito il MAECI. Il bando riguarda i dipendenti con contratto a tempo indeterminato che abbiano prestato in Italia almeno tre anni di effettivo servizio nei ruoli corrispondenti alle funzioni da svolgere all'estero; esso disciplina le procedure di valutazione dei titoli, i livelli di certificazione delle conoscenze linguistiche ed i titoli culturali, professionali e di servizio pertinenti alle funzioni da svolgere all'estero. Gli elenchi del personale selezionato sono formati ogni sei anni e pubblicati sul sito istituzionale del MIUR (art. 19);
- la permanenza all'estero non può superare la durata di due periodi sei anni scolastici consecutivi ciascuno, intervallati da un periodo di sei anni scolastici di effettivo servizio sul territorio nazionale, al fine di evitare che il personale all'estero perda contatto con il sistema di istruzione in vigore in Italia, (art. 21);Il previgente art. 643 del D. Lgs 297/1994 (abrogato dall'art. 38 del D. Lgs. 64/2017) prevedeva che la permanenza all'estero non potesse superare il periodo complessivo di sette anni scolastici, salvo la possibilità di essere ulteriormente impiegati superando di nuovo le procedure concorsuali di selezione.
- il riconoscimento di uno speciale assegno di sede non avente carattere retributivo destinato a sopperire agli oneri derivanti dal servizio all'estero (art. 29);
- la possibilità, nelle scuole statali italiane all'estero, di affidare gli insegnamenti obbligatori in base alla normativa locale non previsti nell'ordinamento scolastico italiano, nonché le attività di potenziamento dell'offerta formativa che non possono essere coperte con i docenti inviati all'estero dall'amministrazione italiana, a personale sia italiano sia straniero, residente nel paese ospitante da almeno un anno ed in possesso dei requisiti prescritti dalle locali disposizioni (art. 31);
- la possibilità che il servizio civile all'estero sia prestato anche nell'ambito del sistema della formazione italiana nel mondo. Il MAECI o il MIUR, inoltre, possono cofinanziare programmi di tirocinio in favore degli studenti universitari o di altri istituti di formazione superiore equiparati - con rimborso forfettario delle spese a favore del tirocinante nella misura minima di 300 euro mensili (art. 34);
- la partecipazione delle scuole statali all'estero al Piano nazionale per

la scuola digitale, al quale possono concorrere, senza oneri per lo Stato, anche le scuole paritarie all'estero qualora siano in rete con una scuola statale all'estero o con una scuola statale del territorio italiano (art. 36).

Sostegno alle imprese e internazionalizzazione

Nel corso della XVII legislatura, gli interventi adottati a sostegno delle imprese sono stati prevalentemente orientati alla ripresa degli investimenti e allo sviluppo della produttività del sistema imprenditoriale, già affetto da debolezze strutturali e di competitività e ulteriormente segnato dalla crisi economico finanziaria. Buona parte delle azioni intraprese si è consustanziata in misure di riduzione del carico fiscale sull'attività d'impresa, in particolare quella orientata alla ricerca e all'innovazione tecnologica, che ha visto un suo programma organico di sviluppo con il Piano Industria 4.0, attuato a partire dalla legge di bilancio 2017. Altri interventi sono stati specificamente finalizzati a sostenere lo sviluppo tecnologico delle piccole e medie imprese, che caratterizzano il sistema imprenditoriale italiano.

Taluni degli interventi adottati sono stati poi finalizzati a garantire - in un contesto di forte dipendenza del tessuto imprenditoriale dal sistema bancario e di contrazione dei prestiti concessi - la funzionalità degli strumenti di accesso al credito, in particolare attraverso il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, oggetto di riforma e di rifinanziamento.

Per sostenere l'internazionalizzazione delle imprese italiane, è stato poi adottato il Piano di promozione straordinaria del Made in Italy e per l'attrazione degli investimenti in Italia (D.L. n. 133/2014). Il Piano, inizialmente previsto per il triennio 2015-2017, è finalizzato ad ampliare il numero delle imprese, in particolare PMI, che operano nel mercato globale, espandere le quote italiane del commercio internazionale, valorizzare l'immagine del Made in Italy nel mondo, sostenere le iniziative di attrazione degli investimenti esteri in Italia. Specifiche azioni sono orientate al settore del commercio estero agroalimentare. Finanziato con la legge di stabilità 2015, per il triennio di riferimento, Il Piano è stato più volte rifinanziato, da ultimo con la legge di bilancio 2018, che ne ha esteso l'operatività al triennio 2018-2020.

La politica di sostegno alle imprese

In un contesto ancora segnato dalla crisi economico finanziaria e condizionato dalla necessità di perseguire la correzione dei conti pubblici ai fini del percorso di aggiustamento verso l'OMT (obiettivo di medio termine) previsto dalle regole UE per il nostro Paese, il legislatore, nel corsodella XVII legislatura, è intervenuto con misure di stimolo prevalentemente volte a ridurre il carico fiscale sulle imprese, incentivare gli investimenti privati, anche attraverso talune forme di sostegno al credito, e incentivare l'attività di ricerca e sviluppo tecnologico.

Il sostegno all'economia è stato perseguito con interventi che – come rilevato dalla Corte dei Conti nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica di aprile 2017 – si sono mossi, in particolare nelle ultime manovre finanziarie, su quattro linee principali:

- assicurare l'operatività di strumenti a favore delle piccole e medie imprese. Tra tali misure, va annoverata la cd. "Nuova Sabatini", il cd. super ammortamento e iperammortamento e la cd. "Tecno Sabatini", prorogati da ultimo con la legge di bilancio 2018, L. n. 205/2017, e alle attività di ricerca e sviluppo, con il potenziamento del relativo credito d'imposta e il cd. *Patent box*, cioè il regime opzionale di tassazione per i redditi derivanti dall'utilizzo di opere dell'ingegno, di brevetti industriali, di marchi, di disegni e modelli, da ultimo rivisto con il D.L. n. 50/2017. Le misure sopra citate si inseriscono peraltro, costituendo attuazione, del Piano Nazionale Industria 4.0, un pacchetto di interventi finalizzati a supportare l'evoluzione tecnologica nella progettazione, produzione e distribuzione di sistemi e prodotti manifatturieri, presentato dal Governo italiano a settembre 2016 sulla base dei risultati dell'omonima indagine conoscitiva parlemantare, in buona parte attuato con la legge di bilancio per il 2017 e parzialmente proseguito con alcune delle misure contenute nella legge di bilancio per il 2018.
- rafforzare la promozione di nuove iniziative imprenditoriali (con interventi, in particolare, su imprenditoria giovanile, *startup* e PMI innovative);
- garantire la funzionalità degli strumenti di accesso al credito, in particolare attraverso il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese;
- semplificare gli oneri burocratici e amministrativi (il D.Lgs. n. 222/2016, cd. "Scia 2"), e ridurre i tempi del sistema giudiziario (su questo specifico aspetto e sulle politiche perseguite nel corso della XVII legislatura si rinvia al tema dell'attività parlamentare concernente l'efficienza del processo civile.

La "Nuova Sabatini"

Lo strumento agevolativo cd. "Nuova Sabatini" – istituito dall'articolo 2 del D.L. 21 giugno 2013, n. 69 (legge n. 98/2013) e successivamente rifinanziato ed esteso – è finalizzato a migliorare l'accesso al credito per investimenti produttivi e tecnologici delle piccole e medie imprese e rappresenta uno dei principali strumenti di sostegno adottati nel corso della legislatura. Il suo rifinanziamento e la sua estensione, avvenuti da ultimo con la legge di bilancio per il 2018 (L. n. 205/2017), sono stati iscritti dal Governo nell'ambito degli interventi cardine del Piano Industria 4.0 presentato nella Nota di Aggiornamento al DEF 2016, e in buona parte attuato con le ultime due manovre di finanza pubblica della legislatura, per cui si rinvia al relativo tema dell'attività parlamentare.

La "Nuova Sabatini" è rivolta alle micro, piccole e medie imprese operanti in tutti i settori, inclusi agricoltura e pesca, e consente l'accesso a finanziamenti agevolati per investimenti (anche mediante operazioni di *leasing* finanziario) in beni strumentali e l'accesso a contributi statali in conto impianti per gli investimenti in questione.

La tipologia degli investimenti in beni strumentali ammissibili al beneficio – inizialmente individuata in macchinari, impianti, beni strumentali di impresa e attrezzature nuovi di fabbrica ad uso produttivo, nonché investimenti in *hardware*,

software ed in tecnologie digitali (comma 1, art. 2 del D.L. n. 69/2013) - è stata estesa dalla legge di bilancio per il 2017 (Legge n. 232/2016) ai cd. investimenti "Industria 4.0": macchinari, impianti e attrezzature nuovi di fabbrica aventi come finalità la realizzazione di investimenti in tecnologie, compresi gli investimenti in big data, cloudcomputing, banda ultralarga, cybersecurity, robotica avanzata e meccatronica, realtà aumentata, manifattura 4D, Radio frequencyidentification (RFID) e sistemi di tracciamento e pesatura dei rifiuti (articolo 1, comma 55 della legge di bilancio 2017). Per tali investimenti, è stata costituita apposita riserva di risorse pari al 20 percento di quelle stanziate dalla stessa legge di bilancio 2017 (articolo 1, comma 54 della legge di bilancio 2017) ed una maggiorazione del 30 percento dell'entità del contributo statale in conto impianti concedibile a valere sulle risorse stanziate (articolo 1, comma 56 della legge di bilancio 2017).

La legge di bilancio 2018, nel rifinanziare la misura, mantiene il meccanismo preferenziale introdotto con la legge di bilancio 2017 per gli investimenti "Industria 4.0", ma ad essi riserva una quota pari al trenta per cento (anziché il 20 percento) delle nuove risorse stanziate. Il relativo contributo statale in conto impianti rimane maggiorato del 30% rispetto alla misura massima concessa per le altre tipologie di investimento ammissibili (cfr. meglio *infra*) .

La legge di bilancio per il 2018 ha poi portato il termine per la concessione dei finanziamenti agevolati dal 31 dicembre 2018 fino alla data dell'avvenuto esaurimento delle risorse disponibili, da comunicarsi con avviso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale (articolo 1, commi 40-42 della legge n. 205/2017).

Quanto ai finanziamenti agevolati, la normativa istitutiva del 2013 aveva previsto che la concessione degli stessi avvenisse da parte di banche e società di *leasing* finanziario esclusivamente a valere su un *plafond* di provvista costituito presso la gestione separata di Cassa depositi e prestiti CDP S.p.A.. Successivamente, è intervenuto il D.L. n. 3/2015 (Legge n. 33/2015), che ha previsto la possibilità di riconoscere i contributi statali alle PMI anche a fronte di un finanziamento - compreso il *leasing* finanziario - non più necessariamente erogato a valere sul *plafond* di provvista CDP (articolo 8, comma 1). Con decreto interministeriale 25 gennaio 2016 è stata conseguentemente ridefinita la disciplina per la concessione ed erogazione del contributo statale in relazione ai predetti finanziamenti.

L'importo massimo dei finanziamenti a valere sul *plafond* costituito, per la misura in esame, presso Cassa depositi e prestiti S.p.A. è stato comunque esteso dalla legge di stabilità 2017 (articolo 1, comma 57) fino a 7 miliardi di euro, dai 5 miliardi precedentemente stabiliti con la legge di stabilità 2015.

Ai sensi della normativa vigente, i finanziamenti a fronte degli investimenti sopra descritti, sono concessi alle MPMI (micro, piccole e medie imprese) per un importo non superiore a 2 milioni di euro, anche frazionato in più iniziative di acquisto, possono coprire fino al cento per cento dei costi ammissibili ed hanno una durata massima di cinque anni dalla stipula del contratto (commi 2 e 3 del D.L. n. 69/2013).

Sui finanziamenti ottenuti e in relazione agli investimenti realizzati, alle PMI beneficiarie è concesso, come accennato, un contributo statale in conto

impianti pari all'ammontare degli interessi calcolati con le modalità stabilite dalla normativa secondaria attuativa della misura. Il contributo è concesso dal MISE e determinato in misura pari al valore degli interessi calcolati in via convenzionale su un finanziamento quinquennale di importo pari all'investimento al tasso del 2,75% (commi 4 e 5 del D.L. n. 69/2013, DD.MM. attuativi 27 novembre 2013 e 25 gennaio 2016 e Circolare 23 marzo 2016, n. 26673).

Per gli investimenti "Industria 4.0", il contributo statale in conto impianti è, come già detto, maggiorato del 30 per cento rispetto alla misura massima stabilita dalla disciplina vigente. Dunque, il tasso convenzionale su cui calcolare il beneficio ai sensi di tale previsione è elevato al 3,575% annuo rispetto al 2,75% annuo riservato ai beni ordinari (Circolare 15 febbraio 2017, n. 14036).

Ciascun finanziamento può essere assistito dalla garanzia del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese fino al massimo previsto dalla normativa vigente (80% dell'ammontare del finanziamento), con priorità di accesso ai sensi del D.M. attuativo 29 settembre 2015. Ai fini dell'accesso alla garanzia del Fondo di garanzia PMI, la valutazione economico-finanziaria e del merito creditizio dell'impresa è demandata al soggetto richiedente, nel rispetto di limiti massimi di rischiosità dell'impresa finanziata, misurati in termini di probabilità di inadempimento e definiti con il citato D.M. (comma 6 del D.L. n. 69/2013).

La "Nuova Sabatini" è cumulabile con altri incentivi pubblici concessi per le medesime spese a condizione che tale cumulo non comporti il superamento delle intensità massime di aiuto stabilite dalla disciplina europea di riferimento (art. 7, D.M. 25 gennaio 2016).

Come sopra accennato la misura è stata rifinanziata anche con la legge di stabilità 2018, nella misura di 33 milioni di euro per il 2018, di 66 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019-2022 e di 33 milioni di euro per il 2023, posto che al mese di dicembre 2017 le risorse dispobili risultavano quasi esaurite (91% prenotato delle risorse disponibili).

Quanto all'attuale stato di attuazione della misura, si rinvia alle informazioni disponibili sul sito istituzionale del MISE.

Fondo di garanzia PMI e accesso alla liquidità delle imprese

Il Fondo di garanzia per le PMI costituisce uno dei principali strumenti finalizzati a facilitare l'accesso al credito delle piccole e medie imprese, garantendone la liquidità attraverso un sostegno in garanzia per la contrazione di finanziamenti.

Nel corso della XVII legislatura, il Fondo è stato oggetto di interventi di rafforzamento (D.L. n. 69/2013), di molteplici interventi di rifinanziamento e, da ultimo, di un intervento organico di riforma quanto alle sue modalità operative. Il perno della riforma è stato in particolare l'adozione (in attuazione dell'art. 2, co.6, del medesimo D.L. n. 69/2013) di un modello più fine di valutazione del

merito creditizio delle imprese, simile ai modelli di *rating* utilizzati dalle banche, in sostituzione del precedente sistema di *credit scoring*. In principio di legislatura, l'articolo 1 del D.L. n. 69/2013 ha demandato ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, l'adozione di disposizioni finalizzate a:

- aggiornamento, in funzione del ciclo economico e dell'andamento del mercato finanziario e creditizio, dei criteri di valutazione delle imprese ai fini dell'accesso alla garanzia del Fondo e della misura dell'accantonamento a titolo di coefficiente di rischio;
- incremento, sull'intero territorio nazionale, della misura massima della garanzia diretta concessa dal Fondo fino all'80 per cento dell'ammontare dell'operazione finanziaria, con riferimento alle «operazioni di anticipazione di credito, senza cessione dello stesso, verso imprese che vantano crediti nei confronti di pubbliche amministrazioni» e alle «operazioni finanziarie di durata non inferiore a 36 mesi» e riconoscimento della misura massima di copertura della garanzia diretta fino all'80 per cento anche alle operazioni in favore di imprese ubicate in aree di crisi industriale ai sensi della relativa disciplina (articolo 27 del D.L. n. 83/2012) nonché alle operazioni garantite a valere sulla sezione speciale per le PMI trasportatrici di cui all'articolo 2, comma 2 del D.M. 27 luglio 2009;
- semplificazione delle procedure e delle modalità di presentazione delle richieste attraverso un maggior ricorso a modalità telematiche di ammissione alla garanzia e di gestione delle relative pratiche;
- introduzione di misure volte a garantire l'effettivo trasferimento dei vantaggi della garanzia pubblica alle piccole e medie imprese beneficiarie dell'intervento:
- limitazione del rilascio della garanzia diretta del Fondo alle operazioni finanziarie di nuova concessione ed erogazione, escludendo la possibilità di garantire operazioni finanziarie già deliberate dai soggetti finanziatori alla data di presentazione della richiesta di garanzia, salvo che le stesse non siano condizionate, nella loro esecutività, all'acquisizione della garanzia da parte del Fondo;
- previsione di specifici criteri di valutazione ai fini dell'ammissione alla garanzia del Fondo da parte delle imprese sociali;
- migliorare l'efficacia degli interventi del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese.

Il D.L. ha poi fissato al 50 per cento la quota massima delle disponibilità finanziarie del Fondo riservata ad interventi non superiori a cinquecentomila euro d'importo massimo garantito per singola impresa.

Nell'ambito delle risorse del Fondo e previa adozione di un apposito decreto ministeriale, è stata prevista una estensione degli interventi - entro un limite massimo del 5% delle risorse - ai professionisti iscritti agli ordini professionali e a quelli aderenti alle associazioni professionali iscritte nell'elenco tenuto dal MISE ai sensi della legge sulle professioni non organizzate, e in possesso dell'attestazione rilasciata ai sensi della medesima legge (articolo 1, commi 1-5-bis).

Un serie di decreti ministeriali ha dato attuazione a buona parte della disciplina di potenziamento contenuta nel citato articolo 1 del D.L. n. 69/2013 (D.M. 27 dicembre 2013 "Regolamento attuativo generale della riforma", D.M. 15 gennaio 2014" Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese. Operatività della riserva a favore delle imprese operanti nei distretti industriali della concia, del tessile e delle calzature", D.M. 18 marzo 2015 "Modifiche al decreto 24 dicembre 2014 in materia di interventi del Fondo di garanzia per le PMI in favore di operazioni di micro credito destinate alla micro imprenditorialità", D.M. 23 marzo 2016, che fissa i criteri e le modalità per l'accesso semplificato all'intervento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese in favore di PMI innovative).

Il medesimo D.L. n. 69/2013 ha poi posto la base giuridica per una riforma del modello di valutazione del merito creditizio delle imprese.

In particolare, oltre alla previsione contenuta nel già citato articolo 1 del D.L. n. 69 di un aggiornamento dei criteri di valutazione delle imprese ai fini dell'accesso alla garanzia del Fondo, l'articolo 2, comma 6 del medesimo D.L. ha disposto che i finanziamenti agevolati concessi nell'ambito della misura di sostegno "Nuova Sabatini" (cfr. *supra*), possano essere assistiti dalla garanzia del Fondo nella misura massima dell'80 per cento dell'ammontare del finanziamento e che, ai fini dell'accesso alla garanzia stessa, la valutazione economico-finanziaria e del merito creditizio dell'impresa sia demandata al soggetto richiedente nel rispetto di limiti massimi di rischiosità dell'impresa finanziata, misurati in termini di probabilità di inadempimento da definirsi con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. In consequenza di tale previsione, sono stati adottati:

- il D.M. 29 settembre 2015, concernente le modalità di valutazione ai fini dell'accesso al Fondo di garanzia dei finanziamenti agevolati attraverso la misura della c.d. "Nuova sabatini" (art. 2 del D.L. n. 69/2013) per l'acquisto di beni strumentali di cui per le piccole e medie imprese;
- il D.M. 7 dicembre 2016 approva le modifiche e le integrazioni delle condizioni di ammissibilità e delle disposizioni di carattere generale per l'amministrazione del Fondo adottate dal Consiglio di gestione nella seduta del 29 luglio 2016, come modificate nella seduta dell'11 novembre 2016;
- il Decreto interministeriale 6 marzo 2017 pubblicato in G.U. del 7 luglio 2017, che disciplina le condizioni e i termini per l'estensione del modello di valutazione delle imprese già applicato alle richieste di garanzia relative ai finanziamenti agevolati a valere sulla "Nuova Sabatini" a tutte le operazioni finanziarie ammissibili all'intervento del Fondo. Il decreto articola le misure massime di garanzia sulle operazioni finanziarie in funzione della probabilità di inadempimento del soggetto beneficiario e della durata e della tipologia dell'operazione finanziaria.

Al fine di assicurare un congruo periodo di sperimentazione del nuovo modello di valutazione sulle operazioni ex Nuova Sabatini, le disposizioni ivi contenute sono divenute operative con la pubblicazione del Decreto ministeriale 21 dicembre 2017 con il quale sono state approvate le nuove condizionidi ammissibilità e le disposizioni di carattere generale del

Fondo.

• il citato Decreto ministeriale 21 dicembre 2017 approva dunque le modifiche e le integrazioni delle condizioni di ammissibilità di carattere generale del Fondo. Le disposizioni operative geerali si applicheranno a partire dalla data che sarà indicata con successiva circolare del gestore del Fondo di garanzia ì. Tale circolare sarà adottata non prima di quattro mesi dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del comunicato di adozione del decreto. Il comunicato è stato pubblicato nella G.U. n. 9 del 12 gennaio 2018.

La riforma complessiva del Fondo non è dunque ancora entrata in operatività, se non in via sperimentale per le operazioni che attengono ai finanziamenti concessi ai sensi della disciplina della cd. "Nuova Sabatini".

Il nuovo modello di *rating* prevede una scala di valutazione composta da 5 classi di merito creditizio (*cfr.* tabella successiva) e l'ultima classe definisce in sostanza la classe di non ammissibilità agli interventi del Fondo. In ragione delle classi di merito sono ridefinite le coperture del Fondo sulle operazioni (garanzia diretta e riassicurazione).

CLASSE	AREA	Tasso di <i>default</i> (valori dei <i>cut off</i>)	DESCRIZIONE	DISTRIBUZIONE DEL CAMPIONE*
1	Sicurezza	0,12%	Soggetto caratterizzato da un profilo economico e da una capacità di far fronte agli impegni molto buoni. Il rischio di credito è basso.	3,22%
2	Solvibilità	1,02%	Soggetto caratterizzato da un'adeguata capacità di far fronte agli impegni finanziari. Il rischio di credito è contenuto.	20,59%
3	Vulnerabilità	3,62%	Soggetto caratterizzato da tratti di vulnerabilità. Il rischio di credito è accettabile.	44,29%
4	Pericolosità	9,43%	Soggetto caratterizzato da elementi di fragilità. Il rischio di credito è significativo.	23,87%
5	Rischiosità	> 9,43%	Soggetto caratterizzato da problemi estremamente gravi, che pregiudicano la capacità di adempiere alle obbligazioni assunte, ovvero già in stato di default. Il rischio di credito è elevato.	8,04%

Si ricorda che la previsione di una riforma del Fondo di garanzia è stata inserita nelle direttrici di accompagnamento del Piano industria 4.0. presentato dal Governo il 21 settembre 2016 e illustrato nella Nota di Aggiornamento al DEF 2016, per cui si rinvia al relativo tema dell'attività parlamentare.

Il Fondo è stato poi oggetto di ulteriori interventi. L'articolo 1, co. 7-8 della legge di stabilità 2015 (L. n. 190/2014) ha esteso l'operatività del Fondo di garanzia PMI anche alle cd. *Mid Cap*, modificando dunque la platea dei destinatari della garanzia

del Fondo stesso che non sono più esclusivamente le piccole e medie imprese, ma le imprese con un numero di dipendenti non superiore a 499.L'avvio di tale misura - sospesa fino al 31 dicembre 2015 dall'articolo 3-*bis* D.L. n. 192/2014 - è stato comunicato con circolare 23 maggio 2016 n. 9 del Mediocredito Centrale.

Il legislatore ha poi previsto l'intervento del Fondo nell'ipotesi di escussione delle garanzie sui crediti verso le PMI cartolarizzati (articolo 1, comma 46 della legge di stabilità 2014), nonché l'istituzione del Sistema nazionale di garanzia che ricomprende, tra gli altri, il Fondo qui in esame.

Il Fondo è stato rifinanziato più volte, ed in particolare:

- la legge di stabilità 2014 (L. n. 147/2013) ha complessivamente disposto un incremento dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo (articolo 3, comma 4 D.L. n. 201/2011) di 80 milioni per il 2014 e 550 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016;
- la legge di stabilità 2016 (L. n. 208/2015) ha autorizzato la spesa di 10 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2016-2018, disponendo che tali risorse confluiscono direttamente:nella misura di 3 milioni di euro annui, in un'apposita sezione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese; nella misura di 7 milioni di euro annui, in un'apposita sezione del Fondo per la crescita sostenibile, di cui all'art. 23 del D.L. 83/2012; la legge di bilancio per il 2017 (L. n. 232/2016) ha poi autorizzato per le stesse finalità e con le stesse modalità sopra indicate l'ulteriore spesa di 10 milioni per l'anno 2019;
- la stessa legge di stabilità 2016 (legge n. 208/2015) ha rifinanziato la Sezione speciale per l'autotrasporto del Fondo di Garanzia di 10 milioni di euro per l'anno 2016;
- il D.L. n. 193/2016 (articolo 13, comma 1), collegato alla manovra finanziaria 2017, ha rifinanziato il Fondo per l'anno 2016 nella misura di 895 milioni di euro, cui si aggiungono ulteriori 100 milioni a valere sugli stanziamenti del programma operativo nazionale (PON) "Imprese e competitività 2014-2010", a titolarità del Ministero dello Sviluppo economico (cfr. delibera CIPE del 1 dicembre 2016 e D.M. 13 marzo 2017)
- l'articolo 30 L. n. 220/2016 recante Disciplina del cinema e dell'audiovisivo ha previsto la costituzione di una Sezione speciale per l'audiovisivo del Fondo di garanzia, alimentata con 5 milioni di euro nell'anno 2017
- l'articolo 9 del D.L. n. 148/2017 incrementata la dotazione del Fondo di 300 milioni per l'anno 2017 e di 200 milioni di euro per l'anno 2018 e dispone inoltre la riassegnazione al Fondo stesso per l'anno 2017 delle entrate incassate nell'ultimo bimestre 2016 relative alle sanzioni Antitrust al Fondo digaranzia, nel limite di 23 milioni di euro.

All'indomani del sisma di agosto e ottobre 2016, sono state introdotte agevolazioni nell'utilizzo del Fondo di garanzia per le PMI in favore delle PMI residenti nelle zone colpite dal terremoto (articolo 19, D.L. n. 189/2016). Le stesse agevolazioni sono state poi estese alle PMI residenti nei territori delle zone colpite dal sisma del 18 gennaio 2017 (D.L. n. 8/2017).

E' stato poi dato sostegno alle imprese fornitrici di ILVA S.p.A. attraverso una riserva di accesso al Fondo di garanzia (articolo 2-*bis*, D.L. n. 1/2015, come integrato dall'articolo 8-*ter* del D.L. n. 3/2015, successivamente modificato dalla legge di stabilità 2016 e dal D.L. n. 191/2015).

Nell'ambito della misura agevolativa denominata "Resto al Sud", istituita dall' articolo 1 del D.L. n. 91 del 20 giugno 2017 al fine di promuovere la costituzione di nuove imprese nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia da parte di giovani imprenditori, gestita dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A.- Invitalia, è stata poi costituita una ulteriore Sezione speciale del Fondo di garanzia PMI. La misura prevede l'erogazione di un finanziamento a favore dei soggetti beneficiari così suddiviso:

- a) 35 per cento come contributo a fondo perduto erogato da INVITALIA;
- b) 65 per cento sotto forma di prestito a tasso zero, concesso dagli istituti di credito convenzionati.

Attraverso la Sezione Speciale, il Fondo interviene fino all'80%, sia per la garanzia diretta sia per la controgaranzia, limitatamente alla quota del finanziamento costituita dal prestito bancario, attraverso una modalità di accesso facilitata che prevede, tra l'altro, l'ammissione sulla base delle risultanze dell'istruttoria condotta da Invitalia, senza ulteriore valutazione del soggetto beneficiario da parte del Gestore del Fondo (cfr. D.M. 15 dicembre 2017 e Disposizioni operative di funzionalità del Fondo pubblicate il 17 gennaio 2018).

II crowdfunding

La legge di bilancio 2017 (comma 70), nel solco degli interventi volti a favorire l'accesso alla liquidità, ha esteso a tutte le piccole e medie imprese la possibilità di reperire capitale di rischio con modalità innovative, attraverso portali online (*equity crowdfundina*).

L'equity-based crowdfunding consente, tramite un investimento on-line, di acquistare un vero e proprio titolo di partecipazione in una società: in cambio del finanziamento si acquistano i diritti patrimoniali e amministrativi che derivano dalla partecipazione nell'impresa.

La Consob ha adottato il Regolamento sulla raccolta di capitali di rischio da parte di start-up innovative tramite portali on-line, successivamente modificato nel tempo anche con l'introduzione del cd. *whistleblowing*.

Per l'illustrazione dell'istituto e della relativa disciplina si rinvia alla scheda informativa della Consob.

Startup e PMI innovative

Il decreto-legge n. 179/2012, adottato nella scorsa legislatura, ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento la definizione di **startup** innovativa, ascrivendo a tale tipologia di impresa un vasto *corpus* normativo (artt. 25-32) che prevede nuovi strumenti e misure di vantaggio che incidono sull'intero ciclo di vita

dell'azienda, dall'avvio alla fasi di espansione e maturità.

Nel corso dell'attuale legislatura, varie misure (contenute prevalentemente nei decreti-legge n. 3, 76 e 145 del 2013) hanno implementato la disciplina già contenuta nel decreto-legge n. 179/2012.

In particolare, il D.L. n. 3/2015 ha esteso l'ambito di applicazione della normativa agevolativa sulle **startup** innovative e ha introdotto semplificazioni per la redazione dell'atto costitutivo delle **startup** (art. 4, comma 10-bis, modificato dalla legge di bilancio per il 2017). Al riguardo, si è introdotta la possibilità - per i fondatori di *startup* innovative - di redigere e modificare l'atto costitutivo e lo statuto d'impresa mediante una piattaforma web dedicata, senza pagmento di imposte di bollo e delle imposte di registrazione fiscale dell'atto (cfr. i DD.MM: attuativi, D.M.17 febbraio 2016, D.M. 28 ottobre 2016 e successivo Decreto direttoriale del 4 maggio 2017. Quest'ultimo decreto ha individuato nel 22 giugno 2017 la data a partire dalla quale le startup innovative costituite online possono ricorrere alla piattaforma digitale anche per modificare il proprio atto costitutivo o il proprio statuto).

Inoltre, con il D.L. n. 3/2015 sono stati fissati i requisiti delle PMI innovative, stabilendosi che ad esse si applichino talune delle disposizioni di vantaggio previste per le *startup* innovative. Tali semplificazioni sono state ulteriormente implementate con la legge di bilancio 2017.

La legge di bilancio per il 2017, le cui disposizioni di sostegno per le *startup* rientrano nel Piano Industria 4.0 , ha:

- rafforzato gli incentivi fiscali previsti per i soggetti che investono nel capitale sociale delle startup innovative e delle PMI innovative;
- introdotto disposizioni per la gestione delle perdite fiscali di nuove imprese - tra le quali, le *startup* - realizzate nei primi tre esercizi di attività. All'impresa neocostituita è consentita la cessione delle perdite fiscali di cui all'art. 84 TUIR a favore di società quotate che abbiano un rapporto di partecipazione con le stessa non inferiore al 20 per cento.
- incrementato la dotazione del Fondo per la crescita sostenibile della somma di 47,5 milioni di euro per l'anno 2017 e di 47,5 milioni di euro per l'anno 2018 per il sostegno alla nascita e allo sviluppo delle startup innovative, di cui al decreto 24 settembre 2014 del Ministero dello sviluppo economico:
- autorizzato l'INAIL, previa adozione di un apposito regolamento, da sottoporre all'approvazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'economia e delle finanze, a sottoscrivere quote di fondi comuni di investimento di tipo chiuso, dedicati all'attivazione di startup innovative, ovvero costituire e partecipare anche con soggetti pubblici e privati, italiani e stranieri a startup di tipo societario. La legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205/2017, articolo 1, comma 416) è intervenuta sulla citata norma della legge di stabilità 2017 che autorizza l'INAIL a partecipare in start-up, in forma diretta e in forma indiretta, precisando che per quanto concerne le aree della protesica e della riabilitazione l'INAIL valuti prioritariamente i progetti e le attività dei distretti produttivi e di ricerca correlati alle funzioni e alle competenze dei propri centri

protesici e riabilitativi, con particolare riferimento alle esigenze di sviluppo del polo integrato INAIL-regione Calabria di Lamezia Terme.

Come anche evidenziato nella Relazione Annuale 2017 al Parlamento sulla strategia nazionale in favore delle startup e delle PMI innovative, un significativo impatto positivo allo sviluppo delle startup va inoltre individuato nelle misure agevolative fiscali per le imprese, quali il cd. "super- e iperammortamento" e il credito d'imposta per investimenti in ricerca e sviluppo (cfr. il paragrafo sui principali provvedimenti fiscali a favore delle imprese adottati nel corso dell'attuale legislatura).

II D.L. n. 50/2017 ha poi:

- ampliato la durata del regime agevolativo previsto per le *startup* innovative da quattro a cinque anni dalla data della costituzione delle stesse;
- esteso il periodo di applicazione delle disposizioni in materia di rapporto di lavoro nelle società in questione, contenute nell'articolo 28 del D.L. n. 179/2012 da quattro a cinque anni dalla data di costituzione di una startup innovativa.

Con riferimento a tali interventi, si ricorda che l'art. 4, comma 11-*ter* del d.l. 3/2015 aveva già disposto l'estensione temporale da quattro a cinque anni della disciplina delle *startup* innovative, prevista dalla Sezione XI del D.L. n. 179/2012, ma aveva omesso di adeguare le ulteriori disposizioni che, all'interno del D.L. n. 179/2012, prevedevano un termine di quattro anni. Per rimuovere la discrasia, l'art. 57 del citato D.L. n. 50/2017 ha modificato (commi 3 e 3-ter) le altre disposizioni della Sezione IX del d.l. 179/2012 nelle quali permaneva il riferimento al precedente termine di quattro anni, portandolo ovunque ricorresse a cinque.

Il D.L. n. 50/2017 ha poi esteso a tutte le PMI costituite sotto forma di S.r.I. le disposizioni derogatorie alla disciplina civilistica già previste dal D.L. n. 179/2012 per le *startup* innovative costituite sotto forma di S.r.I., concernenti:

- la libera determinazione dei diritti attribuiti ai soci, attraverso la creazione, nell'atto costitutivo della società, di categorie di quote fornite di diritti diversi:
- la possibilità di effettuare un'offerta pubblica delle quote sociali, anche mediante equity crowdfunding;
- la deroga al divieto di compiere, da parte della società, operazioni sulle proprie partecipazioni qualora l'operazione sia compiuta in determinate condizioni.

Autoimprenditorialità ed imprenditoria femminile

Nel corso dell'attuale legislatura, si è operata una riforma della disciplina degli incentivi all'autoimprenditorialità-imprenditoria giovanile. Il D.L. 145/2013 ha riformato la disciplina sulla nuova imprenditorialità nei settori della produzione dei beni e dell'erogazione dei servizi inserendo un nuovo Capo 01

nel D.Lgs. n. 185/2000, in sostituzione di quanto previsto dai Capi I, II e IV del medesimo D.lgs. che sono consequentemente abrogati.

Gli incentivi in questione sono stati estesi a tutto il territorio nazionale e non più alle aree svantaggiate del Paese.

Per ciò che concerne le tipologie di benefici concedibili per la nuova imprenditorialità nella produzione dei beni e dei servizi, la riforma ha eliminato i contributi a fondo perduto e previsto la sola concessione di mutui agevolati per gli investimenti, a tasso zero, per una durata massima di otto anni e per un importo non superiore al 75 per cento della spesa ammissibile ai sensi della normativa comunitaria (nuovo articolo 2).

Inoltre, la riforma ha esplicitato che l'ammissibilità degli incentivi deve essere valutata nei limiti della disciplina europea sugli aiuti di stato di importanza minore (c.d. "de minimis") (Reg. n. 1407/2013/UE del 18 dicembre 2013, con effetto dal 1° gennaio 2014).

Quanto ai requisiti soggettivi ai fini dell'accesso ai benefici essi sono costituiti dalla novità dell'impresa (imprese costituite da non più di 12 mesi dalla data di presentazione della domanda di agevolazione); la dimensione dell'impresa: deve trattarsi di imprese di micro e piccola dimensione secondo la classificazione europea, di cui all'Allegato I del Reg. CE n. 800/2008, ossia un'impresa che occupa meno di 50 persone e realizza un fatturato annuo e/o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di euro (piccola impresa) oppure un'impresa che occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo e/o un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni di euro (microimpresa).

Restano fermi i requisiti della costituzione in forma societaria e quello per cui la compagine societaria sia costituita, per oltre la metà numerica di soci e quote, da soggetti in età compresa tra 18 e 35 anni.

Le iniziative finanziabili devono prevedere investimenti non superiori a 1,5 milioni di euro, nella produzione di beni nei settori dell'industria, dell'artigianato, della trasformazione dei prodotti agricoli ovvero della fornitura di servizi alle imprese, incluse le iniziative nel commercio e nel turismo, nel commercio e nel turismo, nonché iniziative relative ad ulteriori settori individuati dal decreto ministeriale di attuazione D.M. 8 luglio 2015, n. 140.

Si conferma l'affidamento ad Invitalia S.p.A del compito di provvedere alla selezione delle domande e alla erogazione delle agevolazioni, nonché all'assistenza tecnica dei progetti e delle iniziative presentate.

Per ciò che concerne le risorse finanziarie disponibili, la concessione delle agevolazioni è disposta a valere sulle disponibilità del Fondo rotativo per le agevolazioni all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego istituito presso il MEF, derivanti dai rientri dei mutui concessi. Le predette disponibilità possono essere incrementate da eventuali ulteriori risorse derivanti dalla programmazione nazionale e comunitaria.

La riforma ha anche esteso dei benefici all'imprenditoria femminile.

Scompare inoltre il riferimento alle coperative di produzione e lavoro; tra i beneficiari delle agevolazioni non sono più comprese le cooperative sociali.

Il successivo D.L. n. 91/2014 (articolo 7-bis) ha completato il quadro, operando una riforma della disciplina degli incentivi a favore dei giovani imprenditori agricoli

(imprese a prevalente o totale partecipazione giovanile) contenuta nel Capo III del Titolo I del D.Lgs. n. 185/2000, muovendosi in sostanziale simmetria con il primo intervento.

La legge di bilancio per il 2017 (articolo 1, comma 71 e 73 della L. n. 232/2016) ha rifinanziato gli interventi per l'Autoimprenditorialità (di cui al Titolo I del D.Lgs. n. 185/2000), autorizzando a tal fine la spesa di 47,5 milioni nel 2017 e di 47,5 milioni nel 2018.

Le risorse sono state iscritte nello stato di previsione del MiSE per essere successivamente accreditate su un conto corrente infruttifero, intestato a Invitalia. Nel conto infruttifero confluiscono anche un terzo delle disponibilità finanziarie presenti nel fondo rotativo già intestato ad Invitalia e istituito ai sensi dell'articolo 4 del D.M. 30 novembre 2004 per la gestione dei mutui a tasso agevolato già concessi ai sensi della disciplina sull'autoimprenditorialità nella sua formulazione vigente prima della riforma, nonché i rientri dei finanziamenti erogati dalla citata Agenzia ai sensi delle disposizioni del Titolo I del D.Lgs. n. 185/2000 riformato.

La norma ha permesso al Ministero dello sviluppo economico e alle regioni di destinare, nell'anno 2017, alla predetta misura, risorse a valere sul PON imprese e competitività, sui programmi operativi regionali POR e sulla connessa programmazione nazionale dei fondi strutturali 2014-2020, fino a complessivi 70 milioni di euro.

Misure finanziarie per le imprese

Numerosi interventi, legislativi e non, hanno inteso favorire il sistema imprenditoriale italiano anche sotto il profilo delle fonti di finanziamento, in considerazione dell'andamento del credito bancario e delle conseguenze della crisi economico-finanziaria.

Già i decreti-legge sviluppo (decreto-legge 83 del 2012) e sviluppo-bis (decreto-legge n. 179 del 2012) avevano aperto alle società non quotate la possibilità di accedere alla raccolta del capitale di debito. Con la riforma delle disposizioni civilistiche e fiscali relative alle cambiali finanziarie e ai titoli obbligazionari, dunque, anche alle società italiane non quotate è stato consentito il ricorso all'emissione di strumenti di debito destinati ai mercati domestici ed internazionali. Le PMI sono state così incentivate a ricorrere ai canali extrabancari di finanziamento (mediante emissione di cd. minibond, ovvero bond di PMI). Per i dati sulla diffusione del fenomeno si rinvia al sito dell'Osservatorio Minibond gestito, tra gli altri soggetti, dal Politecnico di Milano.

Con il decreto-legge n. 145 del 2013 (articolo 12) l'utilizzo dei predetti strumenti è stato rafforzato, in particolare incentivando l'investimento negli stessi da parte di fondi pensione e compagnie. Successivamente, il decreto-legge n. 91 del 2014 ha modificato il regime fiscale dei proventi derivanti dai predetti strumenti (articolo 21) consentendo di applicarvi un'imposta sostitutiva al 26 per cento (in luogo della ritenuta), a specifiche condizioni.

I sopra richiamati provvedimenti hanno inoltre introdotto un regime fiscale di favore applicabile alle emissioni obbligazionarie effettuate dalle società di progetto, per finanziare gli investimenti in infrastrutture o nei servizi di pubblica utilità (project

bond, di cui all'articolo 1 del D.L. n. 83 del 2012). Gli interessi derivanti dai predetti titoli sono assimilati ai titoli di Stato e, dunque, a tassazione sostitutiva con aliquota al 12,5%; vi è una disciplina agevolata, ai fini delle imposte di registro e ipocatastali, per le garanzie (e le operazioni ad esse correlate) rilasciate in relazione all'emissione di *project bond*.

Il decreto-legge n. 145 del 2013 (articolo 12) ha poi introdotto un insieme di misure volte, nel loro complesso, a immettere liquidità nel sistema imprenditoriale e, in particolare, ad alimentare i canali di finanziamento delle piccole e medie imprese. Tale finalità è stata perseguita mediante una complessiva riforma della disciplina delle cartolarizzazioni, contenuta nella legge n. 130 del 1999, che ha tra l'altro semplificato le procedure di cartolarizzazione dei crediti d'impresa e della cessione di crediti verso la PA.

Nel solco dei predetti interventi, il legislatore ha progressivamente modificato la disciplina dell'imposta sostitutiva sulle concessioni di finanziamento a medio e a lungo termine. In primo luogo (decreto-legge n. 145 del 2013) il regime dell'imposta sostitutiva è stato reso opzionale; esso è stato esteso alle operazioni di finanziamento strutturate e, oltre alle cessioni di credito stipulate in relazione ai finanziamenti che beneficiano di tale regime agevolato, è stato reso applicabile anche alle successive cessioni dei relativi contratti o crediti, nonché ai trasferimenti di connesse garanzie. E' stato anche ampliato il novero dei soggetti ammessi a fruire di tale regime. Inoltre (articolo 7-quater del decreto-legge n. 193 del 2016, commi 33-35) il legislatore ha semplificato la disciplina delle comunicazioni e dei versamenti dell'imposta.

Il decreto-legge n. 91 del 2014 ha introdotto una specifica disciplina finalizzata a favorire la concessione di credito alle imprese, autorizzando determinati fondi di investimento ad erogare finanziamenti (c.d. fondi di credito diretto). Inoltre il provvedimento (articolo 22) ha autorizzato le imprese di assicurazione e le società di cartolarizzazione allo svolgimento dell'attività di concessione di finanziamento, a specifiche condizioni. E' stato parallelamente introdotto un regime fiscale di favore (con esenzione di ritenuta alla fonte) per gli interessi e gli altri proventi derivanti da finanziamenti a medio e lungo termine alle imprese, erogati da enti creditizi, imprese di assicurazione ed organismi di investimento collettivo del risparmio. Il decreto-legge n. 3 del 2015 ha esteso tale regime fiscale anche agli OICR che fanno ricorso alla leva finanziaria.

La legge di bilancio 2018 prevede un credito d'imposta alle PMI in relazione ai costi per la consulenza per l'ammissione alla quotazione su mercati regolamentati o sistemi multilaterali di negoziazione europei, in misura pari al 50 per cento dei costi sostenuti fino al 31 dicembre 2020. Il credito d'imposta è concesso nei limiti previsti dalla disciplina UE degli aiuti alle PMI compatibili con il mercato interno (commi 89-92). Inoltre, per promuovere lo sviluppo delle esportazioni e dell'internazionalizzazione dell'economia italiana in Paesi qualificati ad alto rischio dal Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale, Invitalia può operare quale istituzione finanziaria, anche mediante la costituzione di una nuova società autorizzata a effettuare finanziamenti, al rilascio di garanzie e all'assunzione in assicurazione di rischi non di mercato a cui sono esposti gli operatori nazionali nella loro attività nei predetti Paesi (commi 260-266).

Con riferimento alle misure di natura convenzionale, è stato prorogato al 31

luglio 2018 l'Accordo per il Credito stipulato nel 2015 tra l'Associazione bancaria italiana e le associazioni d'impresa, volta a sostenere le piccole e medie imprese (Pmi), che si inserisce sulla traccia dei precedenti accordi.

Anche tale accordo ottempera alle prescrizioni della legge di stabilità 2015 (articolo 1, comma 246 della legge n. 190 del 2014).

L'Accordo prevede tre iniziative:

- imprese in ripresa, che consente alle PMI *in bonis*di sospendere la quota capitale delle rate di mutui e leasing, ad allungare il piano di ammortamento dei mutui e le scadenze del credito a breve termine e del credito agrario;
- imprese in sviluppo, che consente alle banche aderenti di costituire dei *plafond* individuali destinati al finanziamento dei progetti imprenditoriali delle Pmi;
- imprese e PA, volto ad accelerare i pagamenti della PA nei confronti delle piccole e medie imprese.

Investimenti a lungo termine e piani individuali di risparmio (PIR)

Con la legge di bilancio 2017 (legge n. 232 del 2016, articolo 1, commi 88-114) sono state introdotte agevolazioni fiscali volte a incoraggiare investimenti a lungo termine (per almeno cinque anni) nelle imprese e in particolar modo nelle PMI.

Tale scopo è stato perseguito anzitutto detassando i redditi derivanti dagli investimenti a lungo termine (almeno cinque anni) nel capitale delle imprese, se effettuati dalle casse previdenziali o da fondi pensione nel limite del 5 per cento dei loro asset. Le operazioni di costituzione, trasformazione, scorporo e concentrazione tra fondi pensione sono assoggettate alle imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura agevolata, ovvero nella misura fissa di 200 euro.

Inoltre, sono esentati da tassazione i redditi di capitale e i redditi diversi percepiti da persone fisiche, al di fuori di attività di impresa commerciale, se derivano da investimenti effettuati nei cd. piani di risparmio a lungo termine. I piani individuali di risparmio (c.d. PIR), per beneficiare dell'esenzione, devono essere detenuti per almeno 5 anni: si tratta di investimenti nel capitale di imprese italiane e europee, con una riserva per le PMI, nei limiti di 30 mila euro all'anno e, comunque di complessivi 150 mila euro. Sono gestiti dagli intermediari finanziari e dalle imprese di assicurazione, i quali devono investire le somme assicurando la diversificazione del portafoglio.

Con successive disposizioni (contenute nel decreto-legge n. 50 del 2017) è stato precisato il regime fiscale applicabile in caso di cessione degli investimenti prima del quinquennio; il provvedimento ha inoltre consentito l'investimento nei PIR anche da parte delle casse di previdenza e dei fondi pensione, con l'applicazione del regime fiscale agevolato che ne prevede la detassazione, a specifiche condizioni. Inoltre, per i predetti enti, gli investimenti nei PIR non sono sottoposti ai limiti quantitativi previsti dalla legge per le persone fisiche.

La legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 73) ha previsto che gli enti di previdenza e i fondi pensione, nell'ambito degli investimenti a lungo termine, possano investire somme, fino al 5 per cento dell'attivo patrimoniale,

nell'acquisto di quote di prestiti o di fondi di credito cartolarizzati erogati o originati per il tramite di piattaforme di prestiti per soggetti non professionali (c.d. peer to peer lending), gestite da intermediari finanziari, da istituti di pagamento ovvero da soggetti vigilati operanti sul territorio italiano in quanto autorizzati in altri Stati dell'UE.

La medesima legge (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 80) ha inoltre ammesso tra le imprese in cui deve essere investito almeno il 70 per cento dei PIR anche quelle imprese che svolgono un'attività immobiliare.

Principali provvedimenti fiscali sulle imprese

Nel corso dell'attuale legislatura sono stati adottati vari provvedimenti in materia di tassazione dei redditi delle società, i principali dei quali sono:

- la riduzione dell'aliquota IRES dal 27,5 al 24 per cento, a partire dal 2017 (prevista dalla legge di stabilità 2016);
- il maxi-ammortamento e l'iperammortamento;
- l'Aiuto alla Crescita Economica (ACE);
- l'imposta sul reddito d'impresa (IRI)
- il credito d'imposta beni strumentali nelle regioni del Mezzogiorno
- il credito d'imposta in ricerca e sviluppo
- il patent box.

Per approfondimenti su tali misure si rimanda a quanto descritto nei temi Tassazione del settore produttivo e Crediti d'imposta per imprese, cultura e ricerca.

Il maxi ammortamento e l'iper ammortamento

La legge di stabilità 2016 ha introdotto un'agevolazione temporanea agli investimenti in beni materiali strumentali nuovi, realizzati a partire dal 15 ottobre 2015 e per tutto il 2016, attraverso una maggiorazione del costo di acquisizione fiscalmente riconosciuto pari al 40% (il cosiddetto maxi o super ammortamento). L'agevolazione ha effetto solo ai fini dell'imposta sui redditi (IRES) ma non per l'IRAP.

La legge di bilancio 2017 ha prorogato - tranne che per taluni beni - la disciplina relativa al super ammortamento in relazione agli investimenti effettuati entro il 31 dicembre 2017 (o, al ricorrere di determinate condizioni, entro il 30 giugno 2018).

La stessa legge introduce, accanto al maxi ammortamento, una nuova disciplina che prevede la possibilità, per i soli titolari di reddito d'impresa, di maggiorare il costo di acquisizione in misura "rafforzata" per:

- gli investimenti in beni materiali strumentali nuovi, effettuati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2017 (o, come sopra indicato, entro il 30 giugno 2018); si tratta di beni elencati nell'allegato A alla legge di bilancio 2017, per i quali la maggiorazione è riconosciuta nella misura del 150 per cento del costo di acquisizione (c.d. "iper ammortamento");
- gli investimenti in determinati beni immateriali strumentali effettuati, dal 1°

gennaio al 31 dicembre 2017 (o, al ricorrere di determinate condizioni, entro il 30 giugno 2018), da soggetti che beneficiano dell'iper ammortamento; si tratta di beni come *software*, sistemi e *system integration*, piattaforme e applicazioni, elencati nell'allegato B alla legge di bilancio 2017, precedentemente esclusi dalla disciplina del super ammortamento, per i quali la legge di bilancio 2017 ha riconosciuto una maggiorazione del 40 per cento del costo di acquisizione (c.d. "maggiorazione relativa ai beni immateriali").

Per poter beneficiare dalla maggiorazione "rafforzata" i beni materiali e immateriali di cui ai predetti allegati A e B devono rispettare anche il requisito della "interconnessione" al sistema aziendale di gestione della produzione o alla rete di fornitura.(per approfondimenti, v. circolare Agenzia delle entrate n. 23/E del 26 maggio 2016 e risoluzione n. 74/E del 14 settembre 2016 e circolare N.4/E del 30/03/2017).

L'Aiuto alla Crescita Economica

A partire dall'anno d'imposta 2011 è ammessa la deduzione dall'imponibile del rendimento figurativo degli apporti di nuovo capitale proprio e degli utili reinvestiti (decreto legge n. 201 del 2011, 'Salva-Italia'). Il rendimento figurativo del capitale proprio, fissato al 3 per cento nel triennio 2011-2013, è stato successivamente elevato nel triennio 2014-2016 ed è stato infine ridotto al 2,3 per cento nel 2017 per essere fissato al 2,7 per cento a partire dal 2018 dalla legge di Bilancio 2017. L'articolo 7 del decreto-legge n. 50 del 2017 ha rideterminato, abbassandole, le aliquote ACE. In particolare, dall'ottavo periodo d'imposta della sua applicazione, l'aliquota per il calcolo del rendimento nozionale del nuovo capitale proprio è fissata all'1,5 per cento in luogo del previgente 2,7 per cento. Inoltre la misura di aliquota disposta per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2017 è fissata nella misura dell'1,6 per cento, in luogo del 2,3 per cento.

L'imposta sul reddito d'impresa (IRI)

La legge di bilancio 2017 (legge n. 232 del 2016, articolo 1, commi 547-548) ha introdotto la disciplina della nuova imposta sul reddito d'impresa (IRI) - da calcolare sugli utili trattenuti presso l'impresa - per gli imprenditori individuali e le società in nome collettivo ed in accomandita semplice in regime di contabilità ordinaria. L'opzione per l'applicazione dell'IRI si effettua in sede di dichiarazione dei redditi, ha durata di cinque periodi di imposta ed è rinnovabile. In tale ipotesi, su detti redditi opera la sostituzione delle aliquote progressive IRPEF con l'aliquota unica IRI, pari all'aliquota IRES (24 per cento dal 2017). Il decreto-legge n. 50 del 2017 (articolo 58) ha precisato il trattamento tributario spettante alle somme prelevate da riserve IRI in caso di fuoriuscita dal regime (anche a seguito della cessazione dell'attività).

Per effetto della legge di bilancio 2018 (comma 1063), che ne ha differito di un anno l'applicazione, l'imposta è operativa dal 1° gennaio 2018.

Il credito d'imposta beni strumentali nelle regioni del Mezzogiorno

Il credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture

produttive nelle zone assistite ubicate nelle regioni del Mezzogiorno (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Molise, Sardegna e Abruzzo), istituito dalla legge di stabilità 2016 dal 1° gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2019, prevede un'agevolazione pari al 20 per cento per le piccole imprese, al 15 per cento per le medie imprese e al 10 per cento per le grandi imprese. L'agevolazione è commisurata alla quota del costo complessivo degli investimenti eccedente gli ammortamenti dedotti nel periodo d'imposta relativi alle stesse categorie di beni d'investimento della stessa struttura produttiva, esclusi gli ammortamenti dei beni oggetto dell'investimento agevolato, nel limite massimo di 1,5 milioni di euro per le piccole imprese, di 5 milioni per le medie imprese e di 15 milioni per le grandi imprese.

L'articolo 7-quater del decreto-legge n. 243 del 2016 ha elevato tali massimali portandoli a 3 milioni di euro per le piccole imprese e a 10 milioni per le medie imprese, mentre è rimasto a 15 milioni quello per le grandi imprese. La stessa norma ha elevato il credito d'imposta alla misura massima consentita dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020, ovvero al 25 per cento per le grandi imprese situate in Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna e al 10 per cento per le grandi imprese situate in determinati comuni delle regioni Abruzzo e Molise. Le intensità massime di aiuto applicabili alle grandi imprese possono essere maggiorate di un massimo di 20 punti percentuali per le piccole imprese o di un massimo di 10 punti percentuali per le imprese di medie dimensioni. Alle imprese attive nei settori agricolo, forestale e ittico gli aiuti sono concessi nei limiti e alle condizioni previsti dalla normativa europea in materia di aiuti di Stato.

Il decreto-legge n. 50 del 2017 ha previsto la rimodulazione dell'autorizzazione di spesa per gli anni 2017-2019 relativa al credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive nelle zone assistite ubicate nelle regioni del Mezzogiorno. In particolare le risorse stanziate per il 2017 sono ridotte di 110 milioni (da 617 milioni di euro, previsti dall'articolo 1, comma 108, della legge n. 208 del 2015, a 507 milioni), mentre per gli anni 2018 e 2019 le risorse sono aumentate di 55 milioni annui (da 617 a 672 milioni).

Il credito d'imposta in ricerca e sviluppo

Il decreto-legge n. 145 del 2013 ha istituito un credito di imposta a favore delle imprese che investono in attività di ricerca e sviluppo. In origine la misura prevedeva un credito d'imposta pari al 50 per cento delle spese incrementali in ricerca e sviluppo sostenute dalle imprese rispetto all'anno precedente, con un'agevolazione massima di 2,5 milioni di euro per impresa ed una spesa minima di 50 mila euro, per poter accedere all'agevolazione. La legge di stabilità 2015 ha modificato tale disciplina in più punti, in particolare riducendo l'aliquota dell'agevolazione (dal 50 al 25 per cento), salvo mantenerla al 50 per cento per le spese relative al personale altamente qualificato impiegato in attività di ricerca e sviluppo e per i contratti di ricerca con università ed enti di ricerca e startup innovative; ha aumentato l'importo massimo per impresa da 2,5 milioni a 5 milioni di euro per impresa; ha ridotto la soglia minima di investimenti agevolabili da 50 mila a 30 mila euro. La medesima legge ha disposto che per poter beneficiare del credito d'imposta, gli investimenti devono essere effettuati dal periodo d'imposta

successivo a quello in corso al 31 dicembre 2014 fino a quello in corso al 31 dicembre 2019 ed ha eliminato il limite di fatturato delle imprese beneficiarie. La legge di bilancio 2017 ha esteso di un anno, fino al 31 dicembre 2020, il periodo di tempo nel quale devono essere effettuati gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo da parte delle imprese per poter beneficiare del credito di imposta e ha disposto a decorrere dal 2017 l'incremento della misura dell'agevolazione dal 25 al 50 per cento. L'importo massimo annuale del credito d'imposta riconosciuto a ciascun beneficiario è stato elevato da 5 a 20 milioni di euro. Sono state rese ammissibili le spese relative a personale impiegato nelle attività di ricerca e sviluppo, non essendo più richiesta la qualifica di "personale altamente qualificato". Le novità introdotte hanno efficacia a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso il 31 dicembre 2016.

II Patent Box

I commi 37-45 della legge di stabilità 2015 hanno introdotto una specifica disciplina agevolativa per alcuni beni immateriali d'impresa: le imprese possono optare per un regime fiscale di favore (cd. patent box), consistente nell'esclusione dall'imponibile del 50 per cento dei redditi derivanti dall'utilizzazione di alcune tipologie dei predetti beni (tra cui i brevetti) nonché delle plusvalenze derivanti dalla loro cessione, se il 90 per cento del corrispettivo è reinvestito. Il decreto-legge n. 50 del 2017 ha escluso i marchi dal novero dei beni agevolabili; sono stati invece inclusi nel novero dei redditi che beneficiano del regime speciale anche quelli derivanti dall'utilizzo congiunto di beni immateriali, legati da vincoli di complementarietà, a specifiche condizioni di legge. E' stata contestualmente inserita una clausola di grandfathering, che consente di conservare i benefici del patent box secondo la disciplina originaria, relativamente alle opzioni esercitate per i primi due periodi d'imposta, per tutto il quinquennio di validità delle stesse e, comunque, non oltre il 30 giugno 2021. L'opzione ha durata per cinque esercizi sociali, è irrevocabile e rinnovabile, e si può esercitare a condizione di essere residenti in Paesi con i quali vige un accordo per evitare la doppia imposizione e vi è un effettivo scambio di informazioni. In caso di utilizzo diretto, il contributo economico di tali beni alla produzione del reddito è determinato sulla base di un apposito accordo con l'amministrazione finanziaria (ruling internazionale).La quota di reddito agevolabile è determinata sulla base del rapporto tra i costi di attività di ricerca e sviluppo sostenuti per il mantenimento, l'accrescimento e lo sviluppo del bene immateriale e i costi complessivi sostenuti per produrre il bene. Sul regime, l'Agenzia delle entrate ha fornito chiarimenti operativi con due circolari: la circolare n. 36/E del 1° dicembre 2015 e la circolare n. 11/E del 7 aprile 2016.Con il provvedimento del 6 maggio 2016 l'Agenzia delle entrate ha chiarito il riparto di competenza, tra i propri uffici, in ordine alle istanze di accesso al patent box.

Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese

Nel corso della XVII legislatura sono adottati alcuni interventi finalizzati al sostegno all'internazionalizzazione delle imprese.

A livello nazionale, le politiche di sostegno all'internazionalizzazione sono gestite da un insieme di Ministeri e di Agenzie tecniche specializzate nei diversi tipi di intervento, che operano all'interno di una Cabina di regia per l'Italia internazionale, nella quale vengono elaborate le strategie programmatiche, attraverso un processo di consultazione delle organizzazioni imprenditoriali e di coordinamento tra i diversi soggetti, nazionali e locali. La Cabina di regia per l'internazionalizzazione è copresieduta dal Ministro degli affari esteri e dal Ministro dello sviluppo economico. Vi partecipano il Ministro per i beni, le attività culturali e il turismo (che co-presiede per le materie di propria competenza), il Ministro dell'economia e finanze, il Ministro per le politiche agricole, alimentari e forestali, i Presidenti della Conferenza delle Regioni, di Unioncamere, Confindustria, Rete imprese Italia, Associazione bancaria italiana e Alleanza delle cooperative. I principali enti operativi sono, per i servizi reali, l' *Italian Trade Agency* (Ita-Ice Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane) e, per gli strumenti di supporto finanziario, la Cassa depositi e prestiti (Cdp S.p.A.), società per azioni controllata dal MEF, a cui fanno capo anche la SACE, agenzia per l'assicurazione dei crediti all'export, e la Società italiana per le imprese all'estero (SIMEST).

L' ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane è il principale organo competente all'attuazione del Piano di promozione del *Made in Italy*, tenuto conto delle intese raggiunte con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali per ciò che attiene agli interventi che riquardano il settore agroalimentare (cfr. *infra*).

La SIMEST S.p.A. è una società del Gruppo Cassa depositi e prestiti che sostiene la crescita delle imprese italiane attraverso l'internazionalizzazione della loro attività. Controllata al 76% dalla SACE e partecipata da banche e associazioni imprenditoriali, SIMEST persegue l'obiettivo di promuovere investimenti di imprese italiane all'estero e di sostenerli sotto il profilo tecnico e finanziario, concedendo finanziamenti a tasso agevolato per studi di fattibilità finalizzati a valutare l'opportunità di investire all'estero, realizzazione di strutture commerciali all'estero.

La SACE S.p.A. – già Istituto per i servizi assicurativi del commercio estero – è la società autorizzata a rilasciare garanzie e ad assumere rischi di carattere politico, economico, commerciale e di cambio ai quali sono esposti gli operatori nazionali nelle loro attività con l'estero e di internazionalizzazione dell'economia italiana. Nel 2012, ai sensi dell'articolo 23- bis del D.L. 7 luglio 2012, n. 95, nell'ambito di un più ampio piano di valorizzazione e dismissione di partecipazioni societarie pubbliche, Sace S.p.a. è stata interamente ceduta dallo Stato a Cassa depositi e prestiti S.p.A. In data 9 novembre 2012, Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. ha acquistato l'intero capitale sociale di SACE dal Ministero dell'economia e delle finanze, avendo esercitato l'opzione di acquisto di cui all'art. 23- bis del D.L. n. 95/2012.

Tra gli interventi adottati nella XVII legislatura, si richiama in primis il Piano di promozione straordinaria del *Made in Italy* e per l'attrazione degli investimenti in Italia, avviato nel 2015 e attuato negli anni successivi della legislatura. Per tale Piano, la legge di stabilità 2015 (legge n. 190/2014)ha inizialmente stanziato complessivi 130 milioni per il 2015, 50 milioni per il 2016 e 40 milioni per il 2017. Le risorse sono state successivamente implementate.

In particolare, il D.L. cd. "Sblocca Italia" (articolo 30, D.L. 12 settembre 2014, convertito, con modificazioni, nella L. 11 novembre 2014, n. 164) ha previsto l'istituzione del Piano in questione, demandandone l'adozione al Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, d'intesa con il Ministro degli affari esteri e cooperazione internazionale, nonché con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali con riferimento alle specifiche azioni che riguardano il settore agroalimentare.

Il Piano è stato finalizzato ad ampliare il numero delle imprese, in particolare PMI, che operano nel mercato globale, espandere le quote italiane del commercio internazionale, valorizzare l'immagine del *Made in Italy* nel mondo, sostenere le iniziative di attrazione degli investimenti esteri in Italia.

Le linee di intervento del Piano sono state individuate dalla norma di legge istitutiva

e successivamente specificate nella normativa attuativa (D.M. 20 febbraio 2015 del Ministro dello Sviluppo Economico che ha anche individuato, ai sensi del D.L. n. 133/2014, nell'ICE-Agenzia il soggetto principale competente all'attuazione del Piano stesso, nonché il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali per le azioni più propriamente inerenti al sostegno al made in Italy agroalimentare). Si tratta delle seguenti linee di intervento:

- a) iniziative straordinarie di formazione e informazione sulle opportunità offerte dai mercati esteri alle imprese, in particolare PMI;
- b) supporto alle più rilevanti manifestazioni fieristiche italiane di livello internazionale:
- c) valorizzazione delle produzioni di eccellenza, in particolare agricole e agroalimentari, e tutela all'estero dei marchi e delle certificazioni di qualità e di origine delle imprese e dei prodotti;
- d) sostegno alla penetrazione dei prodotti italiani nei diversi mercati, anche attraverso appositi accordi con le reti di distribuzione;
- e) realizzazione di un segno distintivo unico, per le iniziative di promozione all'estero e durante l'Esposizione universale 2015, delle produzioni agricole e agroalimentari che siano rappresentative della qualità e del patrimonio enogastronomico italiano;
- f) realizzazione di campagne di promozione strategica nei mercati più rilevanti e di contrasto al fenomeno dell'*Italian sounding*;
- g) sostegno all'utilizzo degli strumenti di e-commerce da parte delle PMI;
- h) realizzazione di tipologie promozionali innovative per l'acquisizione e la fidelizzazione della domanda dei mercati esteri;
- i) rafforzamento organizzativo delle *start up* nonché delle micro, piccole e medie imprese in particolare attraverso l'erogazione di contributi a fondo perduto in forma di *voucher*,
- j) sostegno ad iniziative di promozione delle opportunità di investimento in Italia, nonché di accompagnamento e assistenza degli investitori esteri in Italia.
- I fondi stanziati dalla Legge di bilancio 2015, relativi all'annualità 2015, sono stati ripartiti (tra i diversi interventi con il D.M. 14 marzo 2015 e con il D.M. 7 aprile 2015). I Fondi 2015 sono stati peraltro integrati con l'articolo 8 del D.L. n. 185/2015 di ulteriori 10 milioni di euro a specifica destinazione: manifestazioni fieristiche italiane di livello internazionale e realizzazione di campagne di promozione strategica nei mercati più rilevanti e di contrasto al fenomeno dell'*Italian sounding* (rispettivamente, per 2 milioni di euro e 8 milioni di euro).
- Si consideri, inoltre, che, sempre per la realizzazione di campagne di promozione strategica nei mercati più rilevanti e di contrasto al fenomeno dell'*Italian sounding*, una quota delle risorse stanziate dalla legge di bilancio 2015 per l'ICE Agenzia è stata riservata all'Associazione delle Camere di commercio italiane all'estero. La riserva è stata pari a a 2,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017.

Le sopra indicate attività delle Camere di commercio nell'ambito del Piano *Made in Italy* sono state poi rifinanziate per 1 milione di euro per l'anno 2017 dalla legge di bilancio per il 2017 (L. n. 232/2016, articolo 1, comma 58), nonché, successivamente, dalla legge di bilancio per il 2018 (L. n. 205/2017, articolo 1, comma 501) per 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 e 3

milioni di euro per l'anno 2020.

Inoltre, parte delle risorse stanziate per il Piano *Made in Italy* dalla legge di bilancio 2015, pari a 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017, è stata poi destinata a contributi a fondo perduto per i consorzi per l'internazionalizzazione, per il sostegno alle PMI nei mercati esteri e la diffusione internazionale dei loro prodotti e servizi nonché per incrementare la conoscenza delle autentiche produzioni italiane presso i mercati e presso i consumatori internazionali, al fine di contrastare il fenomeno dell'*italian sounding* e della contraffazione dei prodotti agroalimentari italiani (la norma è stata attuata con il Decreto direttoriale del MISE del 23 dicembre 2016).

I consorzi per l'internazionalizzazione delle imprese sono costituiti, in forma di società o consortile o cooperativa ai sensi degli articoli 2602 e 2612 e ss. del codice civile, da PMI industriali, artigiane, turistiche, di servizi e agroalimentari aventi sede in Italia. Possono parteciparvi anche imprese del settore commerciale, nonché enti pubblici e privati, di banche e di imprese di grandi dimensioni, purché non fruiscano dei contributi pubblici. La nomina della maggioranza degli amministratori dei consorzi per l'internazionalizzazione spetta in ogni caso alle piccole e medie imprese consorziate, a favore delle quali i consorzi svolgono in via prevalente la loro attività.

Relativamente alle risorse stanziate per il Piano *Made in Italy* per l'annualità 2016, queste sono state ripartite e destinate alle finalità del Piano stesso con Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 25 luglio 2016.

Il Piano *Made in Italy* nel suo complesso è stato poi rifinanziato per 110 milioni di euro per l'anno 2017 dalla legge di bilancio per il 2017.

La medesima legge ha poi specificamente destinato un milione di euro per il 2017 al Ministero per lo sviluppo economico per le azioni da realizzare ell'ambito del Piano stesso.

Le risorse per il Piano per l'anno 2017, stanziate dal D.L. n. 133/2014 e dalla citata legge di bilancio per il 2017, e successivamente ridotte dall'articolo 13 del D.L. n. 50/201, sono state dunque complessivamente pari a 148 milioni di euro e ripartite con D.M. 13 aprile 2017.

La legge di bilancio per il 2018 (L. n. 205/2017), ha poi esteso l'operatività del Piano per il *Made in Italy* anche al successivo triennio 2018-2020, rifinanziandolo di 130 milioni per il 2018 e di 50 milioni per ciascun anno del biennio 2019-2020.

Si rammenta in questa sede che, al di fuori della realizzazione del *Piano Made in Italy*, le Camere di commercio italiane all'estero, nel corso della legislatura, hanno ricevuto ulteriori finanziamenti, in particolare:

- la legge di bilancio 2017 ha stanziato 500 mila euro per il 2017 e di 1,5 milioni per ciascuno degli anni 2018-2019;
- la legge di bilancio per il 2018 (L. n. 205/2017, art. 1, co. 276, lett. g)) ha autorizzato un ulteriore milione di euro per il 2018.

Tra gli strumenti finalizzati al sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese si segnalano, infine, le misure previste dalla legge di bilancio 2018, la quale:

- per promuovere lo sviluppo delle esportazioni e dell'internazionalizzazione dell'economia italiana in Paesi qualificati ad alto rischio dal Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI-FATF), autorizza Invitalia Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. ad operare, quale istituzione finanziaria, effettuando finanziamenti, rilasciando garanzie ed assumendo, in assicurazione, rischi non di mercato ai quali sono esposti, direttamente o indirettamente, gli operatori nazionali nella loro attività nei predetti Paesi (articolo 1, commi 260-266);
- interviene sulla disciplina concernente l'attività assicurativa svolta da SACE S.p.A. a supporto delle esportazioni e dell'internazionalizzazione dell'economia italiana, di cui all'art. 6, comma 9 del D.L. n. 269/2003, con disposizioni concernenti: la garanzie da parte dello Stato per impegni assunti da SACE S.p.A. in relazione a settori strategici; la definizione con delibera CIPE delle operazioni e delle categorie di rischi assicurabili, nonché le modalità di funzionamento della garanzia dello Stato; i criteri per il calcolo della remunerazione ricevuta da SACE S.p.A; l'istituzione di un Fondo a copertura della garanzia statale (articolo 1, comma 267).
- misure finalizzate all'efficientamento del Fondo rotativo per la concessione di contributi agli interessi per il finanziamento di crediti all'esportazione e per il finanziamento parziale della quota di capitale di rischio di imprese italiane in imprese all'estero (istituito dall'art. 3 della legge n. 295 del 1973 e gestito da SIMEST) (articolo 1, commi 269-270).

FOCUS:

Riordino delle funzioni delle camere di commercio e semplificazioni amministrative per le imprese	65
Imprenditoria femminile	68
Sostegno allo sviluppo delle società cooperative	78
Indagine conoscitiva su strumenti fiscali e finanziari a sostegno della crescita	83
La disciplina dell'anatocismo nei principali paesi europei	88
Investimenti a lungo termine e PIR: il quadro normativo	91
Interventi sulla disciplina di tutela dei marchi (europei e nazionali)	97

Riordino delle funzioni delle camere di commercio e

semplificazioni amministrative per le imprese

Riordino delle Camere di Commercio

Il sistema delle funzioni e dell'organizzazione e delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura – come disciplinato dalla legge 29 dicembre 1993, n. 580 e già modificato dal D. Lgs. 15 febbraio 2010, n. 23 – è stato recentemente oggetto di riforma ad opera del D. Lgs. 25 novembre 2016, n 219, di attuazione della delega di cui all'art. 10 della legge delega di riforma delle pubbliche amministrazioni (legge 7 agosto 2015, n. 124, c.d. "Legge Madia").

Si ricorda in proposito che la L. n. 580/1993 disciplina le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, come enti pubblici dotati di autonomia funzionale, che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali.

Il sistema camerale italiano è costituito dalle camere di commercio, dalle unioni regionali delle camere di commercio, dall'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere), nonché dai loro organismi strumentali. L'Unioncamere, ente con personalità giuridica di diritto pubblico, cura e rappresenta gli interessi generali delle camere di commercio e degli altri organismi del sistema camerale italiano. Fanno parte altresì del sistema camerale italiano le camere di commercio italiane all'estero e quelle estere in Italia, legalmente riconosciute dallo Stato italiano. Ad ogni camera di commercio è riconosciuta potestà statutaria e regolamentare. La vigilanza sul sistema camerale spetta, rispettivamente, al MiSE (per le funzioni ed i compiti attinenti alla competenza dello Stato), che si avvale di un comitato indipendente di esperti; alle regioni (nelle materie di propria competenza). Organi delle camere di commercio sono il consiglio, la giunta, il presidente e il collegio dei revisori dei conti.

Il D. Lgs. n. 219/2016 ha introdotto una serie di importanti novità, con particolare riguardo alle funzioni delle camere di commercio, all'organizzazione dell'intero sistema camerale e alla sua *governance* complessiva.

Sulla base dell'art. 3 del decreto legislativo, la cui rubrica reca *Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazioni delle sedi e del personale,* l'Unioncamere ha trasmesso al MiSE una proposta di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, al fine di ricondurre il numero complessivo delle camere di commercio entro il limite di 60, nel rispetto di due vincoli (almeno una Camera di commercio per Regione; accorpamento delle Camere di commercio con meno di 75.000 imprese iscritte). Il medesimo art. 3 ha poi rinviato a un successivo decreto del MiSE, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per la rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, l'istituzione delle nuove camere di commercio, la soppressione delle camere interessate dal processo di accorpamento e razionalizzazione.

In attuazione di tale disposizione, è stato adottato il decreto del MiSE 8 agosto 2017 - "Rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, istituzione di nuove camere di commercio, e determinazioni in materia di razionalizzazione delle sedi e del personale" - che prevede la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio mediante accorpamento delle sedi (che passano dalle attuali 95 a 60), salvaguardando la presenza di almeno una camera di commercio in ciascuna Regione. Secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 2, lett. b) del D. Lgs. n. 219, il citato decreto del MISE 8 agosto 2017 ha poi previsto un piano complessivo di razionalizzazione e riduzione delle aziende speciali (organismi strumentali con il compito di realizzare le iniziative funzionali al perseguimento delle finalità

istituzionali e del programma di attività delle camere di commercio) mediante accorpamento o soppressione; in particolare, si dispone l'accorpamento delle aziende che svolgono compiti simili o che comunque possono essere svolti in modo coordinato ed efficace da un'unica azienda; in ogni caso, si prevede che non possano essere istituite nuove aziende speciali, salvo quelle eventualmente derivanti da accorpamenti di aziende esistenti o dalla soppressione di unioni regionali. Le aziende speciali, a seguito del riordino, sono quindi passate da 96 alle attuali 58.

Il D.lgs. n. 219/2016 ha poi definito in maniera chiara i compiti delle Camere di commercio, con l'obiettivo di focalizzarne l'attività sui servizi alle imprese. In particolare, le Camere di commercio svolgono le seguenti attività: tenuta e gestione del Registro delle imprese, del Repertorio economico amministrativo e degli altri registri e albi attribuiti alle Camere di commercio dalla legge; formazione e gestione del fascicolo informatico d'impresa; tutela del consumatore e della fede pubblica, vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti e sugli strumenti soggetti alla disciplina della metrologia legale, rilevazione dei prezzi e delle tariffe, rilascio dei certificati di origine delle merci e documenti per l'esportazione; sostegno alla competitività delle imprese e dei territori tramite attività d'informazione economica e assistenza tecnica alla creazione di imprese e start up, informazione, formazione, supporto organizzativo e assistenza alle piccole e medie imprese per la preparazione ai mercati internazionali, con esclusione delle attività promozionali direttamente svolte all'estero; valorizzazione del patrimonio culturale nonché sviluppo e promozione del turismo, con esclusione delle attività promozionali direttamente svolte all'estero; orientamento al lavoro e alle professioni e alternanza scuola-lavoro; attività oggetto di convenzione con soggetti pubblici e privati; attività in regime di libero mercato.

La Corte costituzionale, con la sentenza 8 novembre-13 dicembre 2017, n. 261 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del D.lgs. 219/2016, nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano", anziché previa intesa con detta Conferenza. La Corte, nella medesima sentenza, ha tuttavia stabilito che le modifiche apportate dal D. Lgs. n. 219/2016 non hanno alterato i caratteri fondamentali delle camere di commercio, essendo stata "realizzata una razionalizzazione e riduzione dei costi del sistema camerale, confermando, tra le altre: l'attribuzione dei compiti in materia di pubblicità legale e di settore mediante la tenuta del registro delle imprese; le funzioni specificatamente previste dalla legge in materia di tutela del consumatore e della fede pubblica, vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti e sugli strumenti soggetti alla disciplina della metrologia legale; le competenze in materia di rilevazione dei prezzi e delle tariffe, rafforzando la vigilanza da parte del Ministero dello sviluppo economico" (cfr. anche sentenza n. 86 del 2017). Accanto a queste sono stati mantenuti compiti che incidono su competenze regionali, tenuto conto della perdurante attribuzione, tra le altre (in via meramente esemplificativa) delle funzioni di sviluppo e promozione del turismo, di supporto alle imprese, di orientamento al lavoro ed alle professioni nella parte in cui concernono anche dette competenze.

Semplificazioni amministrative per le imprese

La sopra citata legge n. 124/2015, recante legge delega al Governo di riforma delle pubbliche amministrazioni, ha introdotto alcune disposizioni volte a semplificare i procedimenti amministrativi in favore dei cittadini e delle imprese. In particolare, l'articolo 5 ha delegato il Governo per:

1. la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di

- segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o di silenzio assenso, nonché quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per quali è sufficiente una comunicazione preventiva;
- 2. l'introduzione di una disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa.

In sede di attuazione, il Governo ha esercitato la delega con più decreti legislativi. Il primo di essi (D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 126, c.d. "SCIA 1") contiene alcune disposizioni generali applicabili ai procedimenti relativi alle attività non assoggettate ad autorizzazione espressa. Si illustrano, di seguito, le principali novità introdotte dal D. Lgs. n. 126/2016.

In primo luogo, viene rafforzato l'obbligo per le amministrazioni di predisporre moduli unificati e standardizzati che definiscono, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni alle pubbliche amministrazioni, nonché i contenuti della documentazione da allegare.

Si ricorda che, sulla base della disciplina vigente, prima dell'intervento in esame, solo alcune regioni avevano provveduto ad uniformare i moduli nel proprio ambito regionale (come la Lombardia e anche il Veneto), senza il raggiungimento di accordi o intese in sede di Conferenza stato regioni. Dunque, in mancanza della modulistica uniforme degli Sportelli unici attività produttive (SUAP) e delle amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento, il soggetto interessato utilizzava gli strumenti messi a disposizione dal portale per il territorio di competenza regionale, previa validazione adottata con provvedimento del Ministero dello sviluppo economico, sentite le amministrazioni statali e regionali per i procedimenti di rispettiva competenza (Decreto Interministeriale del 10 novembre 2011, recante Misure per l'attuazione dello sportello unico per le attività produttive).

Il decreto legislativo n. 126/2016 introduce altresì l'obbligo di pubblicare sui siti istituzionali di ciascuna amministrazione sia i moduli, sia l'elenco degli stati, qualità personali e fatti oggetto di dichiarazione sostitutiva, di certificazione o di atto di notorietà, nonché delle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati o delle dichiarazioni di conformità dell'Agenzia delle imprese, necessari a corredo della segnalazione. Il decreto introduce poi norme generali sulle modalità di presentazione delle segnalazioni o istanze alle pubbliche amministrazioni: in particolare, è introdotto l'obbligo per le amministrazioni di rilasciare una ricevuta dell'avvenuta presentazione dell'istanza, comunicazione o segnalazione, anche in via telematica.

Tra i principali contenuti innovativi del decreto (art. 3, comma 2, lett. c)) figura la disciplina della cd. SCIA unica: il nuovo articolo 19-bis nella legge sul procedimento amministrativo (L. 241/990). Tale disposizione regolamenta per la prima volta l'ipotesi in cui, per lo svolgimento di un'attività soggetta a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, ovvero altri atti di assenso comunque denominati, pareri e verifiche preventive. Si tratta di una concentrazione di più regimi amministrativi che servirebbe a semplificare le ipotesi in cui la SCIA abbia come presupposto il possesso di requisiti che sono oggetto anche di altre segnalazioni o comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, ovvero di altri atti di assenso. Nella prassi, infatti, l'elevata numerosità di adempimenti e atti presupposti che i cittadini e le imprese devono procurarsi autonomamente presso amministrazioni diverse rischia di rendere la stessa SCIA più complicata del

procedimento ordinario. Innanzitutto, il comma 1 del nuovo articolo 19-bis della L. 241/1990 prevede che la SCIA è presentata allo sportello unico che ciascuna amministrazione deve indicare sul proprio sito istituzionale e che, di regola, deve essere telematico.

L'attuazione della legge delega di riforma delle pubbliche amministrazioni (legge n. 124/2015) è proseguita con il decreto legislativo 5 novembre 2016, n. 222 (c.d. SCIA 2), che provvede alla mappatura e alla individuazione delle attività oggetto di procedimento di mera comunicazione o segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso, e introduce le conseguenti disposizioni normative di coordinamento.

L'individuazione delle attività economiche è effettuata in modo schematico attraverso l'allegata Tabella A, che presenta una struttura articolata in tre sezioni distinte: 1) Sezione "Attività commerciali e assimilabili"; 2) Sezione "Edilizia"; 3) Sezione "Ambiente". Per ciascunadelle attività elencate è prevista una declaratoria circa la tipologia di attività economica, è individuato il regime amministrativo di riferimento, è specificata l'eventuale concentrazione dei regimi amministrativi e sono riportati i relativi riferimenti normativi. Al fine di "garantire certezza sui regimi applicabili alle attività private e di salvaguardare la libertà di iniziativa economica", una clausola di chiusura prevede che le attività private non espressamente individuate o specificamente oggetto di disciplina da parte della normativa europea, statale e regionale, sono "libere".

Il Consiglio di stato ha poi specificato che tale clausola di chiusura ha una portata limitata, nel senso che la disposizione "deve intendersi applicabile ai soli settori oggetto del decreto, o delle successive leggi di codificazione *soft*, e non anche ai settori rimasti completamente al di fuori di tale opera di riordino" (Consiglio di Stato, Commissione speciale, parere n.1784 del 4 agosto 2016).

Imprenditoria femminile

Gli strumenti di sostegno finalizzati alla creazione e allo sviluppo di imprese a prevalente o totale partecipazione femminile nei settori della produzione dei beni e dell'erogazione dei servizi si sostanziano prevalentemente in misure volte a sostenerne lo sviluppo attraverso migliori condizioni per l'accesso al credito. Il presente tema mira a delineare un quadro generale delle misure di sostegno e di incentivazione previste dall'ordinamento italiano in tale settore.

Normativa vigente

Il D.L. 145/2013, c.d. Piano "Destinazione Italia" (convertito in legge n. 9/2014) ha operato una riforma della disciplina degli incentivi all'imprenditorialità nei settori della produzione dei beni e dell'erogazione dei servizi, attraverso l'inserimento del Capo 01 nel D.Lgs. n. 185/2000, recante misure in favore della nuova imprenditorialità nei settori della produzione dei beni e dell'erogazione dei servizi, di misure finalizzate a sostenere la creazione di micro e piccole imprese a prevalente o totale partecipazione giovanile o femminile e a sostenerne lo

sviluppo attraverso migliori condizioni per l'accesso al credito. Gli incentivi sono applicabili in tutto il territorio nazionale: è stata infatti soppressa la disposizione che ne limitava l'applicazione alle aree svantaggiate del Paese.

È stata specificamente destinata agli interventi a favore delle imprese femminili una quota pari a 20 milioni di euro a valere sul Fondo di garanzia PMI alla Sezione speciale "Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità" istituita presso il medesimo Fondo (articolo 2, comma 1-bis).

La Sezione speciale "Presidenza del Consiglio dei Ministri -Dipartimento per le pari opportunità" del Fondo centrale di garanzia per le PMI è stata costituita, nell'ambito del Fondo di garanzia per le PMI, con una Convenzione stipulata in data 14 marzo 2013 tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le pari opportunità, il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'economia e finanze, poi approvata con decreto del 15 aprile 2013. Si tratta di uno strumento di incentivazione dell'imprenditoria femminile che mira a facilitare l'accesso al credito delle donne mediante la concessione di una garanzia pubblica. L'impresa femminile che si rivolge alla Sezione speciale non ottiene un contributo in denaro, ma ha la possibilità di ottenere finanziamenti senza garanzie aggiuntive sugli importi garantiti dal Fondo. La Sezione speciale offre infatti alle imprese femminili e alle professioniste la possibilità di prenotare direttamente la garanzia dello Stato attraverso l'invio di apposito modulo (voucher di prenotazione) al Gestore del Fondo tramite posta (raccomandata A/R o posta elettronica certificata) e la priorità di istruttoria e di delibera da parte del Comitato di gestione del Fondo.

Si ricorda in proposito che l'Ufficio del Ministro per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato istituito nel 1996. Il Dipartimento per le pari opportunità è stato istituito con il D.P.C.M. n. 405 del 28 ottobre 1997, modificato con il D.M. del 30 novembre 2000, il D.M. del 30 settembre 2004, D.P.C.M del primo marzo 2011 e D.M. del 4 dicembre 2012.

Il Dipartimento provvede agli adempimenti riguardanti:

- l'indirizzo, la proposta e il coordinamento delle iniziative normative e amministrative in tutte le materie attinenti alla progettazione e alla attuazione delle politiche di pari opportunità;
- l'acquisizione e l'organizzazione di informazioni, anche attraverso la costituzione di banche dati, nonché la promozione e il coordinamento delle attività conoscitive, di verifica, di controllo, di formazione e informazione nelle materie della parità e delle pari opportunità;
- l'adozione e il coordinamento delle iniziative di studio e di elaborazione progettuale inerenti le problematiche della parità e delle pari opportunità;
- la definizione di nuove politiche di intervento, di studio e promozione di progetti ed iniziative, nonché di coordinamento delle iniziative delle amministrazioni e degli altri enti pubblici nelle materie della parità e delle pari opportunità;
- l'indirizzo e il coordinamento delle amministrazioni centrali e locali competenti, al fine di assicurare la corretta attuazione delle normative e degli orientamenti governativi nelle materie della parità e delle pari opportunità;
- la promozione delle necessarie verifiche in materia da parte delle amministrazioni competenti, anche ai fini della richiesta, in casi di particolare rilevanza, di specifiche relazioni o del riesame di particolari provvedimenti ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge 23 agosto 1988, n. 400:
- l'adozione delle iniziative necessarie all'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi ed alle disposizioni dell'Unione europea e per la realizzazione dei programmi comunitari nelle materie della parità e delle pari opportunità;

- la cura dei rapporti con le amministrazioni statali, regionali, locali, nonché con gli organismi operanti in materia di parità e di pari opportunità in Italia e all'estero, con particolare riguardo all'Unione europea, all'Organizzazione mondiale delle Nazioni Unite, al Consiglio d'Europa e all'OCSE:
- l'adozione delle iniziative necessarie alla rappresentanza del Governo italiano, in materia, nei rapporti internazionali e in organismi nazionali e internazionali, anche mediante la designazione di rappresentanti:
- l'organizzazione ed il funzionamento della segreteria della Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna:
- l'acquisizione e l'organizzazione di informazioni, anche attraverso banche dati, nonché la promozione di iniziative conseguenti, in ordine alle materie della prevenzione, assistenza e tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale dei minori oggetto della delega di funzioni al Ministro di cui all'art.2, comma 1, del D.p.c.m. 14 febbraio 2002;
- lo svolgimento delle funzioni di cui art. 7 del decreto legislativo 9 luglio 2003 n.215 e all'art. del D.P.C.M. 11 dicembre 2003, recanti disciplina dell'ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni di cui art. 29 della legge comunitaria 1 marzo 2002, n.39.
- le funzioni di monitoraggio e vigilanza sull'attuazione della legge 12 luglio 2011, n. 120, concernente "la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società' quotate in mercati regolamentati", al fine di assicurare il raggiungimento di un'adeguata rappresentatività di genere nelle attività economiche ed una più incisiva presenza femminile nella governance delle imprese sotto il controllo di Pubbliche Amministrazioni;
- i compiti connessi alla promozione, analisi, controllo e sostegno della parità di trattamento nell'accesso a beni e servizi e loro fornitura, in attuazione della direttiva 2004/113/CE.

Con il decreto 27 marzo 2015, di approvazione dell'Atto aggiuntivo alla Convenzione, la possibilità di accedere agli interventi della Sezione speciale è stata estesa anche alle professioniste iscritte agli ordini professionali e a quelle aderenti alle associazioni professionali iscritte nell'elenco tenuto dal Ministero dello sviluppo economico.

La dotazione iniziale della Sezione speciale, pari a 10 milioni di euro, è stata, come già detto, incrementata di ulteriori 20 milioni di euro dal decreto-legge n.145/2013. Di recente, il Dipartimento per le pari opportunità ha versato ulteriori risorse, per un importo di 4 milioni di euro sulla Sezione, che si aggiungono alla dotazione complessiva della stessa pari a 30 milioni di euro. Una quota pari al 50% della dotazione della Sezione speciale è riservata alle imprese femminili start up. La dotazione della Sezione copre la concessione di agevolazioni nella forma di garanzia diretta, di cogaranzia e di controgaranzia, a copertura di operazioni finanziarie finalizzate all'attività di impresa o alla professione poste in essere da imprese femminili e da professioniste. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 27 dicembre 2013 sono state previste modalità semplificate di accesso al Fondo in relazione alle operazioni finanziarie riferite ad imprese femminili. Beneficiarie delle agevolazioni sono le micro, piccole e medie imprese (PMI), iscritte nel Registro delle imprese, che rientrino nella definizione di impresa femminile di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), della legge 25 febbraio 1992, n. 215, ossia: le società cooperative e società di persone costituite in misura non inferiore al 60% da donne; le società di capitali le cui quote di partecipazione spettino in misura non inferiore ai due terzi a donne e i cui organi di amministrazione siano costituiti per almeno i due terzi da donne; le imprese individuali gestite da donne; le professioniste iscritte agli ordini professionali, nonché a quelle aderenti alle associazioni professionali iscritte nell'elenco tenuto dal MiSE ai sensi della legge n. 4/2013. Non sono previsti limiti di età. Per approfondimenti si veda il *link* http://www.fondidigaranzia.it/femminili.html Si segnalano, al riguardo, anche i dati, aggiornati al 31 dicembre 2017, riportati nella Relazione sulla Sezione speciale del Dipartimento per le Pari Opportunità. che delineano la situazione connessa all'operatività complessiva del Fondo di garanzia per le PMI a sostegno del sistema imprenditoriale femminile, con un focus per gli anni 2015, 2016 e 2017. In particolare, vi si segnala che dall'inizio dell'operatività del Fondo (gennaio 2000), le imprese a prevalente partecipazione femminile dallo stesso garantite risultano 91.905, per un ammontare di finanziamenti accolti pari a 7,1 miliardi di euro e un importo garantito pari a 4,5 miliardi di euro. Si evidenzia altresì una dinamica positiva in relazione al numero di domande accolte negli anni: nel 2015 (11.951 domande, +14,1% rispetto al 2014, per un ammontare di finanziamenti pari a 908,2 milioni di euro e un importo garantito complessivo pari a 600,6 milioni di euro, +10,6% rispetto al 2014); 2016 (13.123 domande accolte, + 9,8% rispetto al 2015, per un ammontare di finanziamenti pari a 990,8 milioni di euro, +9,1% rispetto al 2015, e un importo garantito pari a 672,6 milioni di euro, +12,0% rispetto al 2015); al 31 dicembre 2017 le domande accolte sono pari a 13.912 (+6,2% rispetto al 31/12/2016) per un ammontare di finanziamento pari a 1,2 miliardi di euro (+17,1% rispetto al 31/12/2016) e un importo garantito pari a 800 milioni di euro (+19,6% rispetto al 31/12/2016)

Si segnala, infine, il Protocollo d'intesa per lo sviluppo e la crescita dell'imprenditorialità e dell'autoimpiego femminili, promosso dal Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, insieme al Ministero dello Sviluppo Economico, sottoscritto dall'ABI, Confindustria, Confapi, Rete Imprese Italia e Alleanza delle cooperative italiane, il quale prevede un piano di interventi a sostegno dell'accesso al credito per le oltre 1.400.000 imprese a prevalente partecipazione femminile e per le lavoratrici autonome. Il Protocollo, siglato il 4 giugno 2014 e prorogato il 16 febbraio 2016, prevede un piano di interventi a sostegno dell'accesso al credito delle imprese femminili e delle lavoratrici autonome, che le banche e gli intermediari finanziari aderenti si sono impegnati ad attuare. In dettaglio, possono accedere al piano di interventi previsti dal Protocollo, le micro, piccole e medie imprese (PMI), iscritte al Registro delle imprese, che rientrino nella definizione di impresa femminile di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), della legge 25 febbraio 1992, n. 215, ossia: società cooperative e società di persone costituite in misura non inferiore al 60% da donne; società di capitali le cui quote di partecipazione spettino in misura non inferiore ai due terzi a donne e i cui organi di amministrazione siano costituiti per almeno i due terzi da donne; imprese individuali gestite da donne. Vi possono accedere, infine, le lavoratrici autonome e le lavoratrici libere professioniste, appartenenti a qualsiasi settore, senza alcuna eccezione. Infine, non sono previsti limiti di età.

Agevolazioni a favore delle micro e piccole nuove imprese a

partecipazione giovanile o femminile.

In attuazione di quanto previsto dall'art. 24 del D. Las. n. 185/2000 e successive modificazioni, è stato emanato il D.M. 8 luglio 2015, n. 140 (Regolamento recante criteri e modalità di concessione delle agevolazioni di cui al Capo OI del titolo I del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185) del Ministero dello Sviluppo Economico (di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze). Esso regola i criteri e le modalità di concessione delle agevolazioni riservate a micro e piccole nuove imprese a partecipazione giovanile o femminile. I programmi di investimento sono agevolati con un finanziamento a tasso zero, a copertura del 75% delle spese ammissibili. I progetti finanziabili dovranno essere caratterizzati da elementi quali: a) l'adequatezza e la coerenza delle competenze possedute dai soci, per grado di istruzione ovvero pregressa esperienza lavorativa, rispetto alla specifica attività prevista dal piano d'impresa; b) la capacità dell'iniziativa di presidiare gli aspetti del processo tecnico-produttivo e organizzativo; c) l'introduzione di soluzioni innovative sotto il profilo organizzativo, produttivo o commerciale; d) le potenzialità del mercato di riferimento, vantaggio competitivo dell'iniziativa proponente e relative strategie di marketing: e) la sostenibilità economica e finanziaria dell'iniziativa, con particolare riferimento all'equilibrio e alla coerenza nella composizione interna delle spese ammissibili. L'art. 23 del citato D. Lgs. n. 185/2000 attribuisce all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a. - Invitalia il compito di provvedere alla selezione ed erogazione delle agevolazioni previste dal decreto medesimo.

Dati statistici sulle imprese femminili

Secondo i dati tratti dal 3º Rapporto nazionale sulla imprenditoria femminile "Impresa in genere" di Unioncamere, al 21 giugno 2016 le imprese femminili si attestano a 1.312.000 (il 21,7% del totale), dando lavoro a quasi 3 milioni di persone.

Tra il 2010 e il 2015, l'aumento delle imprese femminili (+35.000) rappresenta il 65% dell'incremento complessivo dell'intero tessuto imprenditoriale italiano (+53.000 imprese) nello stesso periodo. Le imprese femminili si caratterizzano per essere più dinamiche (+3,1% il tasso di crescita nel periodo a fronte del +0,5% degli imprenditori uomini), ma anche sempre più digitali e innovative, più giovani, più multiculturali: tra il 2010 e il 2015, le imprese femminili legate al mondo digitale sono aumentate del 9,5% contro il +3% del totale.

In valori assoluti, il settore dell'*Information and Communication Technology* (*ICT*) a trazione femminile è aumentato di circa 1.800 unità, passando dalle 18.700 del 2010 alle 20.500 del 2015. Anche nel mondo delle *startup* innovative i progressi sono evidenti: se nel 2010 le startup innovative femminili erano solo il 9,1% del totale, nel 2014 sono diventate il 15,4%, pari a circa 600 imprese. Tra le attività maggiormente diffuse, la produzione di *software* e consulenza informatica (pari al 24,3% del totale delle start up femminili), ricerca e sviluppo (17,4%) e fornitura di servizi di ICT (13,7%).

Nel complesso, l'universo dell'impresa femminile riflette lo stesso processo di terziarizzazione in atto in tutto il sistema produttivo nazionale: le aziende "rosa" nei servizi sono aumentate in 5 anni del 6,2% (+42.500) mentre sono diminuite del 13,4% (-32.600) nel settore primario e dell'1% (-800) nel manifatturiero.

Nel terziario l'aumento delle imprese femminili ha riguardato quasi tutti i comparti, a cominciare da turismo (+17,9%; +15.200), sanità-assistenza sociale e istruzione (+21% in entrambi i casi; rispettivamente +2.100 e +1.300), cultura-intrattenimento (+12,8%; +1.700).

Nel manifatturiero, avanza l'alimentare grazie all'aumento del 13% di imprese femminili.

La maggiore velocità di espansione delle imprese guidate da donne, rispetto a quelle maschili, si riscontra in tutte le aree del paese: Nord-Ovest (+3,4 contro - 0,5%), Nord-Est (+2,6 contro -2,6%), Centro (+6,3 contro +4%), Meridione (+1,4 contro +0,8%).

Tra le caratteristiche del sistema produttivo al femminile anche la più diffusa presenza di giovani e di donne provenienti da altri Paesi. Quasi 14 imprese femminili su 100 sono guidate infatti da under 35 (circa 178mila in valore assoluto), a fronte delle circa 10 su 100 tra le imprese maschili. Nel 2014, poi, le imprese straniere femminili sono più di 121mila (9,3% del totale delle imprese capitanate da donne), mentre tra quelle maschili le imprese straniere sono l'8,5% del totale. Ampia la presenza straniera nel settore della moda, dove quasi 30 imprese su 100, fra quelle femminili, sono straniere (quasi 10mila in valore assoluto), mentre sono solo 17 su 100 tra quelle maschili. Cina, Romania e Marocco sono le comunità straniere prevalenti all'interno dell'economia femminile del Paese. Le imprenditrici cinesi primeggiano nel sistema moda e in quello dei servizi. Le comunità imprenditoriale rumena e marocchina, invece, nel settore delle costruzioni.

Per quanto mediamente piccole di dimensioni (sono 2,2 gli addetti medi per impresa nel caso delle aziende femminili contro i 3,9 di quelle maschili), le imprese femminili danno un contributo formidabile all'occupazione del Paese.

Sono quasi 3 milioni gli addetti che lavorano all'interno delle attività a trazione femminile, pari al 13,4% del totale degli addetti nel settore privato.

Anche sotto il profilo occupazionale la crisi è stata un po' meno dura per le donne. Tra il 2010 e il 2014, secondo i dati Istat, l'occupazione femminile è aumentata (+1,7%; pari a +156mila lavoratrici), dimostrandosi in controtendenza rispetto alla flessione subita da quella maschile (-3,8%; -498 mila). Marcato soprattutto l'aumento delle occupate laureate (+15,8%; +324mila), superiore alla corrispondente media Ue (+14,3%). A questa dinamica si contrappone la contrazione delle occupate con al massimo la licenza media (-8,2%; -205mila) e il lieve incremento di quelle con diploma (+0,8%; +37 mila).

L'occupazione giovanile femminile (15-34 anni), però, ha subito una significativa flessione (-15,4%; -392 mila in valori assoluti) che, per quanto più contenuta di quella maschile (-18,8%), si è dimostrata ben più elevata della media europea (-4,4%).

Ad oggi, comunque, tutte le classifiche relative al lavoro femminile vedono l'Italia in posizioni critiche: il nostro Paese registra uno dei tassi di

disoccupazione femminile più elevati (13,8% nel 2014), peggiori solo in Grecia, Spagna, Croazia, Cipro e Portogallo. Solo la Grecia sta peggio di noi nella classifica Ue per tasso di occupazione femminile, mentre nella classifica per tasso di inattività femminile, l'Italia è al secondo posto, dopo Malta, con una quota del 45,6% (a fronte di una media Ue del 33,5%).

Il tasso di inattività, poi, calcolato sulle motivazioni legate a impegni e responsabilità di famiglia (accudimento figli, cura di persone non autosufficienti o anziani.), è per l'Italia superiore alla media europea (11,3 contro 8,3%). E' il terzo valore più elevato fra i 28 paesi comunitari.

Come rilevato nel corso dell'Audizione del Presidente dell'Istat presso la I Commissione della Camera dei deputati, tenutasi lo scorso 25 ottobre 2017 nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle politiche in materia di parità tra donne e uomini, le donne imprenditrici sono 686.389 e rappresentano il 26% del totale degli imprenditori. Circa un terzo (32,1%) delle imprenditrici è titolare di imprese con dipendenti, mentre il resto è composto da lavoratrici in proprio. La quasi totalità delle lavoratrici in proprio (92,1%) è attiva nel settore dei servizi e, in particolare, nel settore "Altri servizi" (che comprende, tra gli altri, i servizi di ristorazione, commercio e alloggio) e nel settore "Servizi di mercato ad alto contenuto di conoscenza". Relativamente più attive nel settore manifatturiero le imprenditrici con dipendenti, in particolare nella "Manifattura a bassa tecnologia". A tale riguardo, nella medesima audizione si è posto l'accento sul contributo che le donne apportano alla nuova imprenditoria: il 28,4% dei nuovi imprenditori con dipendenti è donna, quota che sale al 30% tra i lavoratori in proprio. Di queste quasi la metà (48,4%) si colloca nei settori dei Servizi tecnologici e di mercato ad alta conoscenza, contro il 39,0% dei neo-imprenditori uomini. Tra gli imprenditori con dipendenti, la differenza di genere nei settori ad alta intensità di capitale è praticamente nulla (17,1% di donne e 17,5% di uomini). Le nuove imprenditrici sono un po' più giovani rispetto ai neo imprenditori, sia tra i lavoratori in proprio (le neo-imprenditrici donne 25-34enni sono il 35,7%, contro il 29,9% degli uomini) sia tra gli imprenditori con dipendenti (22,6 contro 20,5%). In considerazione dei più alti livelli di istruzione delle giovani donne, le neo imprenditrici, oltre ad essere più giovani, sono anche più istruite, anche perché maggiormente inserite in comparti dei servizi in cui l'istruzione è un requisito necessario per l'ingresso nel mondo imprenditoriale. Le maggiori differenze si riscontrano nel possesso di una laurea magistrale: la quota di donne è superiore a quella di uomini, sia tra i lavoratori in proprio (33,6% contro 21,0%), sia tra gli imprenditori con dipendenti (11,7% contro 10,7%).

A tale proposito, appare utile segnalare quanto rilevato dall'Osservatorio per l'imprenditoria femminile di Unioncamere – Infocamere e pubblicato in un comunicato del 23 giugno 2017 in ordine alla più alta presenza di donne a capo delle imprese nel Mezzogiorno. L'indagine, come si evince dalla tabella che segue, evidenzia che le donne imprenditrici del Sud, forti di oltre 474.000 presenze, rappresentano il 36% delle imprese femminili presenti nel nostro Paese. Inoltre, il loro "peso" sull'insieme del tessuto produttivo delle regioni meridionali è maggiore rispetto alle altre circoscrizioni territoriali. Nel Mezzogiorno, infatti, il tasso di femminilizzazione (il rapporto tra il totale delle imprese e la componente femminile) raggiunge quasi il 24%, ossia circa 2 punti percentuali in più del dato

medio nazionale (21,75%), ma anche un punto percentuale in più rispetto al Centro (dove si contano 299.000 imprese, con un tasso di femminilizzazione del 22,57%) e quasi 4 punti percentuali in più rispetto al Nord-Est (oltre 231.000 imprese, pari al 20,03% del totale) e al Nord-Ovest (quasi 312.000, con un tasso di femminilizzazione del 19,92%). Il Mezzogiorno è presente con 7 regioni nelle prime 10 posizioni della graduatoria delle imprese per tasso di femminilizzazione: il Molise ha 9.853 imprese guidate da donne (il 28,11% del totale), la Basilicata ne ha 15.956 (il 26,71%), mentre l'Abruzzo ha 37.916 imprese guidate da donne (il 25,78%). Trentino Alto Adige, Lombardia e Veneto sono le regioni nelle quali, al contrario, le imprese a trazione femminile incidono in maniera minore sul totale.

Regione	Imprese totali	Imprese maschili	Imprese femminili	Tasso di femminilizzazione
MOLISE	35.050	25.197	9.853	28,11%
BASILICATA	59.727	43.771	15.956	26,71%
ABRUZZO	147.073	109.157	37.916	25,78%
UMBRIA	94.220	70.849	23.371	24,80%
SICILIA	456.011	346.145	109.866	24,09%
CALABRIA	184.286	141.117	43.169	23,43%
VALLE D'AOSTA	12.544	9.635	2.909	23,19%
TOSCANA	412.796	317.917	94.879	22,98%
PUGLIA	380.053	292.986	87.067	22,91%
CAMPANIA	578.123	445.809	132.314	22,89%
MARCHE	171.088	132.065	39.023	22,81%
SARDEGNA	168.770	130.535	38.235	22,66%
PIEMONTE	435.710	338.551	97.159	22,30%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	103.050	80.111	22.939	22,26%
LIGURIA	161.998	126.282	35.716	22,05%
LAZIO	643.794	502.671	141.123	21,92%
EMILIA ROMAGNA	457.255	363.827	93.428	20,43%
VENETO	485.850	390.025	95.825	19,72%
LOMBARDIA	954.459	778.518	175.941	18,43%
TRENTINO - ALTO ADIGE	109.433	90.105	19.328	17,66%
Nord Ovest	1.564.711	1.252.986	311.725	19,92%
Nord Est	1.155.588	924.068	231.520	20,03%
Centro	1.321.898	1.023.502	298.396	22,57%
Sud ed Isole	2.009.093	1.534.717	474.376	23,61%
Totale	6.051.290	4.735.273	1.316.017	21,75%

Interessante segnalare, al riguardo, quanto recentemente evidenziato in un Comunicato di Unioncamere del 1° settembre 2017, con riferimento all'età media delle donne imprenditrici: le donne d'impresa, alla data del 30 giugno 2017, sono "due volte giovani", sia per data di avvio dell'attività sia per incidenza di imprenditrici *under* 35. Dal 2010 ad oggi sono state create 4 imprese femminili su 10 (solo 3 su 10 imprese maschili, invece, hanno meno di 7 anni). Inoltre, le 162.000 attività guidate da imprenditrici *under* 35 sono più del 12% del totale delle aziende a trazione femminile (1.325.438), mentre, tra gli uomini, sono l'8,5%. Le 554.000 imprese femminili nate negli ultimi 7 anni stanno lentamente modificando la mappa settoriale e geografica del "fare impresa" delle donne. Si evidenzia, infatti, che alcuni settori in cui la presenza femminile è sempre stata piuttosto consistente sembrano ridurre la propria

appetibilità. Primo tra tutti l'agricoltura, in cui si concentra il 16,3% della presenza femminile nell'impresa, ma che rappresenta meno dell'11% delle imprese guidate da donne nate dopo il 2010. Negli ultimi 7 anni si è lievemente rafforzata la componente imprenditoriale delle donne nel turismo e nel commercio, con oltre 64.000 imprese nell'alloggio e nella ristorazione, 26.000 nel noleggio e nelle agenzie di viaggio e 155.000 nel commercio. Queste, complessivamente, rappresentano quasi il 45% delle imprese femminili create dal 2010. Tra le imprenditrici "matricole" aumenta poi l'inclinazione a cimentarsi in alcuni settori dei servizi a minor partecipazione femminile: oltre 13.000 le imprese femminili post 2010 nelle attività finanziarie e assicurative, più di 18.000 nelle attività professionali, scientifiche e tecniche, poco meno di 11.000 nei servizi di informazione e di comunicazione.

La Tabella seguente suddivide le imprese femminili e maschili per anno di iscrizione.

Imprese totali, femminili e maschili per anno di iscrizione

Dati al 30 giugno 2017

Anno Iscrizione	Imprese totali	Imprese femminili		Imprese maschili	
		V. A.	%	V. A.	%
* n.c.	1.113	113	0,0%	1.000	0,0%
Antecedente al 1940	5.710	648	0,0%	5.062	0,1%
Dal 1940 al 1949	6.820	913	0,1%	5.907	0,1%
Dal 1950 al 1959	22.590	2.820	0,2%	19.770	0,4%
Dal 1960 al 1969	61.851	8.622	0,7%	53.229	1,1%
Dal 1970 al 1979	195.104	27.976	2,1%	167.128	3,5%
Dal 1980 al 1989	580.557	96.758	7,3%	483.799	10,2%
Dal 1990 al 1999	1.206.474	242.873	18,3%	963.601	20,3%
Dal 2000 al 2009	1.869.622	390.369	29,5%	1.479.253	31,1%
Dal 2010 al 2019	2.129.920	554.346	41,8%	1.575.574	33,1%
Totale	6.079.761	1.325.438	100,00%	4.754.323	100%

La Tabella seguente suddivide invece le imprese femminili e maschili per regione e tasso di femminilizzazione.

Imprese totali, femminili, maschili e giovanili per regione e tasso di femminilizzazione Dati al 30 aiuano 2017

	Imprese totali	Imprese femminili registrate	Imprese maschili registrate	Tasso di femminilizzazione	Imprese giovanili	Imprese giovanili femminili	Imprese giovanili maschili	Tasso di femminilizzazione imprese giovanili
ABRUZZO	147.847	38.162	109.685	25,81%	13.432	4.137	9.295	30,80%
BASILICATA	60.066	16.082	43.984	26,77%	6.481	1.993	4.488	30,75%
CALABRIA	185.437	43.583	141.854	23,50%	24.676	7.006	17.670	28,39%
CAMPANIA	582.098	133.396	448.702	22,92%	74.292	21.122	53.170	28,43%
EMILIA ROMAGNA	457.951	93.897	364.054	20,50%	32.611	9.133	23.478	28,01%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	103.424	23.029	80.395	22,27%	7.282	2.205	5.077	30,28%
LAZIO	647.074	142.199	504.875	21,98%	58.965	16.942	42.023	28,73%
LIGURIA	162.713	35.915	126.798	22,07%	13.110	3.557	9.553	27,13%
LOMBARDIA	959.454	177.400	782.054	18,49%	76.956	21.042	55.914	27,34%
MARCHE	172.040	39.286	132.754	22,84%	13.497	4.002	9.495	29,65%
MOLISE	35.309	9.941	25.368	28,15%	3.701	1.146	2.555	30,96%
PIEMONTE	437.338	97.635	339.703	22,32%	39.328	11.092	28.236	28,20%
PUGLIA	380.964	87.639	293.325	23,00%	41.749	11.962	29.787	28,65%
SARDEGNA	169.119	38.456	130.663	22,74%	16.285	4.752	11.533	29,18%
SICILIA	459.244	111.036	348.208	24,18%	55.899	16.186	39.713	28,96%
TOSCANA	414.674	95.492	319.182	23,03%	34.444	10.490	23.954	30,46%
TRENTINO - ALTO ADIGE	109.853	19.461	90.392	17,72%	8.904	2.110	6.794	23,70%
UMBRIA	94.615	23.462	71.153	24,80%	7.851	2.448	5.403	31,18%
VALLE D'AOSTA	12.634	2.925	9.709	23,15%	1.114	312	802	28,01%
VENETO	487.907	96.442	391.465	19,77%	35.691	10.550	25.141	29,56%
Totale	6.079.761	1.325.438	4.754.323	21,80%	566.268	162.187	404.081	28,64%

Fonte: Osservatorio Imprenditoria Femminile di Unioncamere - InfoCamere,

Un focus sul settore turistico

Secondo quanto emerge da un'Analisi elaborata da Confcommercio e Unioncamere/Isnart del 27 ottobre 2017 sulle imprese femminili nel settore del turismo, presentata in occasione del 4° Forum di Terziario Donna Confcommercio, in Italia, nel secondo trimestre del 2017, svolgono attività turistiche oltre 459.000 imprese, pari al 7,6% delle imprese totali. Di queste, il 29,7% - quasi una su tre - è gestito da donne, contro un tasso medio di femminilizzazione pari al 21,8%. Considerando, invece, l'insieme delle imprese femminili presenti nel sistema economico italiano, quelle incentrate su attività ricettive, ristorative e di intermediazione turistica rappresentano complessivamente oltre il 10% delle imprese totali. Dal 2015 ad oggi, le imprese femminili nel turismo segnano un +4,9%, contro una crescita complessiva della filiera pari al +4,2%: trend a cui contribuisce soprattutto la performance del Sud. In valore assoluto, le imprese femminili nel settore sono più numerose a Roma (10.622 imprese femminili), Milano (5.597), Napoli (5.400), Torino (4.471), Brescia (3.262), Salerno (2.967), Bolzano (2.606), Firenze (2.367), Verona (2.322) e Genova (2.266). Sul totale delle imprese femminili attive nel turismo, l'81,3% è costituito da attività di ristorazione, il 13,8% da servizi di alloggio e il 5% attiene ai servizi di intermediazione svolti da agenzie di viaggio e tour operator.

La Tabella seguente evidenzia, in valori assoluti e in percentuale, il tasso di femminilizzazione in relazione alle imprese femminili nel settore del turismo e negli altri settori.

Imprese registrate femminili e totali per settore Anno 2017, dati a giugno 2017 Valori assoluti e percentuali						
	FEMMINILI	TOTALI	Tasso di femminilizzazione			
TOTALE TURISMO	136.132	459.092	29,7			
ALTRI SETTORI	1.189.306	5.620.669	21,2			
TOTALE IMPRESE	1.325.438	6.079.761	21,8			

Fonte: Elaborazioni Isnart su dati Osservatorio Imprenditoria Femminile di Unioncamere - Infocamere, al 30 giugno 2017

Sostegno allo sviluppo delle società cooperative

La c.d. "Legge Marcora"

Il regime di aiuto finalizzato a sostenere la crescita di attività economiche e dei livelli occupazionali attraverso lo sviluppo di società cooperative è stato istituito dalla la legge 27 febbraio 1985 n. 49 (cd.legge Marcora) e successivamente riformato dalla L. n. 57 del 2001 (artt. 12 e 17).

In particolare, la L. n. 49/1985 (così come modificato dall'art. 12, c. 2, della Legge n. 57/2001), ha previsto l'istituzione - in regime di contabilità speciale separata, presso la sezione speciale per il credito alla cooperazione della Banca Nazionale del Lavoro - di un Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione denominato *Foncooper* (art. 1 e 7).

- Il Fondo è stato destinato al finanziamento delle cooperative che abbiano i seguenti requisiti:
- a) siano ispirate ai principi di mutualità richiamati espressamente e inderogabilmente nei rispettivi statuti con riferimento agli artt. 23 e 26 del D. Lgs del C.P.S. n. 1577/47, e s.m.i.
- b) siano iscritte nei registri delle prefetture e nello schedario generale della cooperazione e siano soggette alla vigilanza del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale.

Sono escluse da tali finanziamenti le cooperative che si propongono la costruzione e l'assegnazione di alloggi per i propri soci.

- I finanziamenti a valere sul Fondo sono stati finalizzati all'attuazione di progetti relativi:
- a) all' aumento della produttività e/o dell' occupazione della manodopera mediante l'incremento e/o l'ammodernamento dei mezzi di produzione e/o dei servizi tecnici, commerciali e amministrativi dell'impresa con particolare riguardo ai più recenti e moderni ritrovati delle tecniche specializzate nei vari settori economici; a valorizzare i prodotti anche mediante il miglioramento della qualità ai fini di una maggiore competitività sul mercato; a favorire la razionalizzazione del settore distributivo adeguandolo alle esigenze del commercio moderno; alla sostituzione di altre passività finanziarie contratte per la realizzazione dei progetti di cui sopra ed in misura non superiore al 50% del totale dei progetti medesimi;
- b) alla ristrutturazione e riconversione degli impianti.

Il ricorso a tali finanziamenti preclude l'accesso ad agevolazioni creditizie e contributive di qualsiasi natura per gli stessi scopi, fatte salve quelle inerenti all'accollo dei finanziamenti già perfezionati e il contributo di cui all'art. 17 della legge (cfr. *infra*), concernente la salvaguardia dei livelli di occupazione.

Le risorse e la gestione del Foncooper sono state successivamente devolute alle Regioni ai sensi di quanto previsto dal D.Lgs. n. 112/1998 e dal relativo D.P.C.M. attuativo 6 agosto 1999, il quale, ha disposto che rimanessero conservate allo Stato le funzioni amministrative concernenti la concessione delle sovvenzioni del solo Fondo speciale per gli interventi a salvaguardia dei livelli di occupazione, sempre istituito dalla legge Marcora, all'articolo 17 (cfr. infra), ma non quelle del Foncooper.

Come evidenziato dalla Corte dei conti nel giudizio di parificazione sul Rendiconto 2015, del Foncooper rimane presso la Sezione speciale per il credito alla cooperazione, costituita presso la Banca Nazionale del Lavoro S.p.A. (ora Gruppo BNP Paribas) solo una sezione stralcio concernente le quote di rientro passate e le litispendenze passate.

Ai sensi dell'art. 4 della legge Marcora, i crediti derivanti dai finanziamenti concessi (ai sensi del sopra commentato art. 1) o i finanziamenti erogati dalle società finanziarie (ai sensi del successivo art. 17, cfr. *infra*) sono privilegiati.

Come già sopra accennato, la legge n. 49/1985 (art. 17, così come modificato e integrato dall'art. 12 della L. n. 57/2001, nonché dall'art. 1, comma 75, della legge di bilancio per il 2017, L. n. 232 del 2016) ha istituito - sempre presso la Sezione speciale per il credito alla cooperazione - un Fondo speciale per gli interventi a salvaguardia dei livelli di occupazione, prevedendo che le risorse dello stesso Fondo venissero utilizzate dal Ministero dello sviluppo economico per la partecipazione al capitale di società finanziarie appositamente costituite al fine di salvaguardare ed incrementare l'occupazione mediante lo sviluppo di PMI cooperative, incluse quelle costituite nella forma di cooperativa sociale appartenenti al settore di produzione e lavoro. Le società finanziarie, che assumono la natura di investitori istituzionali, devono essere ispirate ai principi di mutualità, essere in possesso di requisiti di professionalità ed onorabilità previsti per i soggetti che svolgono funzioni amministrative, di direzione e di controllo ed essere partecipate da almeno cinquanta cooperative distribuite sull'intero territorio nazionale e comunque in non meno di dieci regioni.

La medesima legge Marcora, come da ultimo modificata dalla legge di bilancio per il 2017 (art. 1, comma 75, lettere a) e b), L. n. 232/2016) dispone che le società finanziarie possono assumere partecipazioni temporanee di minoranza nelle società cooperative, anche in più soluzioni, con priorità per quelle costituite da lavoratori provenienti da aziende in crisi, e concedere alle cooperative stesse finanziamenti e agevolazioni finanziarie in conformità alla disciplina dell'Unione europea in materia, per la realizzazione di progetti di impresa.

Inoltre, le medesime società finanziarie possono sottoscrivere, anche successivamente all'assunzione delle partecipazioni, prestiti subordinati, prestiti partecipativi e gli strumenti finanziari di cui all'articolo 2526 del

codice civile, nonché svolgere attività di servizi e di promozione ed essere destinatarie di fondi pubblici.

In deroga a quanto previsto dall'articolo 2522 del codice civile, le società finanziarie possono intervenire nelle società cooperative costituite da meno di nove soci.

Attualmente, le società finanziarie partecipate dal Ministero dello sviluppo economico sono:

- SOFICOOP società cooperativa per azioni di diritto privato, partecipata per il 99,70% dal Ministero dello Sviluppo Economico;
- CFI-Cooperazione Finanza Impresa partecipata per il 98,37% dal Ministero dello Sviluppo Economico.

La c.d. "Nuova Marcora"

Il Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 4 dicembre 2014, adottato ai sensi dell'art. 1, co. 845, della L. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) e successive modificazioni e integrazioni, ha istituito, all'art. 6, un nuovo regime di aiuto (c.d. "Nuova Marcora") - finalizzato a promuovere la nascita e lo sviluppo di società cooperative di piccole e medie dimensioni - nell'ambito delle risorse – ascritte a tale finalità - sul Fondo per la crescita sostenibile.

Come evidenziato nelle premesse del D.M., il regime di aiuto è stato adottato in considerazione dell'esigenza di sostenere, su tutto il territorio nazionale:

- la nascita di società cooperative promosse e costituite da lavoratori provenienti da aziende in crisi, in coerenza con le finalità del Fondo crescita sostenibile;
- la nascita di cooperative sociali e di cooperative che gestiscono aziende confiscate alla criminalità organizzata,
- nonché lo sviluppo e il consolidamento di società cooperative ubicate nelle regioni del Mezzogiorno, al fine di creare condizioni di sviluppo stabile e duraturo, attraverso la nascita di nuovi operatori economici e il consequente incremento dei livelli occupazionali

Possono beneficiare delle agevolazioni le società cooperative:

- a) regolarmente costituite e iscritte nel Registro delle imprese;
- b) che si trovano nel pieno e libero esercizio dei propri diritti e che non sono in liquidazione volontaria o sottoposte a procedure concorsuali.

II D.M. indica espressamente i casi di non ammissione all'intervento.

Non sono infatti ammesse le società cooperative:

- a) che abbiano ricevuto e non rimborsato o depositato in un conto bloccato gli aiuti individuati quali illegali o incompatibili dalla Commissione europea;
- b) che siano state destinatarie di provvedimenti di revoca, parziale o totale, di agevolazioni concesse dal MISE e che non abbiano restituito le agevolazioni per le quali è stata disposta la restituzione;

- c) qualificabili come "imprese in difficoltà" ai sensi del Regolamento di esenzione (GBER Reg. UE n. 651/2014):
- d) operanti nel settore della pesca e dell'acquacoltura;
- e) operanti nel settore della produzione primaria dei prodotti agricoli;
- f) operanti nel settore carboniero, relativamente agli aiuti per agevolare la chiusura di miniere di carbone non competitive.
- g) qualora l'aiuto sia diretto al finanziamento di attività connesse all'esportazione verso paesi terzi o Stati membri, ossia per programmi d'impresa direttamente collegati ai quantitativi esportati, alla costituzione e gestione di una rete di distribuzione o ad altre spese correnti connesse con l'attività d'esportazione e per gli interventi subordinati all'impiego preferenziale di prodotti interni rispetto ai prodotti di importazione.

L'intervento in questione si affianca a quello previsto dalla citata legge Marcora, in quanto il D.M. prevede che il finanziamento agevolato venga concesso dalle stesse società finanziarie partecipate dal Ministero (Soficoop sc e CFI Scpa) dello sviluppo economico (cfr. *supra*) alle quali è affidata l'attuazione degli interventi con capitale proprio, ai sensi della legge Marcora.

- Il D.M. autorizza le società finanziarie a concedere alle società cooperative finanziamenti a tasso agevolato, a fronte della realizzazione di iniziative concesse al fine di sostenere:
- a) sull'intero territorio nazionale, la nascita di società cooperative costituite, in misura prevalente, da lavoratori provenienti da aziende in crisi, di società cooperative sociali e di società cooperative che gestiscono aziende confiscate alla criminalità organizzata;
- b) nei territori delle **Regioni del Mezzogiorno**, oltre a quanto previsto alla lettera a), lo sviluppo o la ristrutturazione di **società cooperative** esistenti.

I finanziamenti concessi:

- a) hanno una durata massima, comprensiva dell'eventuale periodo di preammortamento, di 10 anni;
- b) sono rimborsati secondo un piano di ammortamento a rate semestrali costanti posticipate, scadenti il 31 maggio e il 30 novembre di ogni anno. Gli interessi di preammortamento sono corrisposti alle medesime scadenze;
- c) sono regolati a un tasso di interesse pari al 20 per cento del tasso di riferimento vigente alla data di concessione delle agevolazioni;
- d) sono concessi per un importo non superiore a 4 volte il valore della partecipazione detenuta dalla società finanziaria nella società cooperativa beneficiaria e, in ogni caso, per un importo non superiore a un milione di euro;
- e) nel caso vengano concessi a fronte di investimenti, possono coprire fino al 100 per cento dell'importo del programma di investimento.
- L'agevolazione è pari alla differenza tra le rate calcolate al tasso di attualizzazione e rivalutazione, vigente alla data di concessione delle agevolazioni e quelle da corrispondere al predetto tasso agevolato.
- Il D.M. prevede che la concessione delle agevolazioni sia effettuata ai sensi dell'art. 17 del Regolamento europeo di esenzione per categoria (GBER Reg. UE n. 651/2014) ovvero del Regolamento europeo sugli aiuti di Stato *de minimis*. Il D.M. prevede, inoltre, che i finanziamenti agevolati non siano assistiti da

forme di garanzia, fermo restando che i crediti nascenti dalla ripetizione delle agevolazioni erogate sono, comunque, privilegiati.

È comunque assicurato che, in relazione ai finanziamenti agevolati concessi a fronte dell'acquisto o della realizzazione di beni immobili, ovvero di interventi sui medesimi beni, la società finanziaria erogante acquisisca garanzia ipotecaria sul bene immobile oggetto di finanziamento, per un valore cauzionale non superiore all'importo del medesimo finanziamento agevolato.

Con Decreto Direttoriale del 16 aprile 2015 sono stati definiti gli aspetti operativi per la presentazione e la valutazione delle domande, la concessione e l'erogazione delle agevolazioni e lo svolgimento del monitoraggio delle iniziative agevolate nonché le modalità di regolamentazione dei rapporti tra il Ministero dello sviluppo economico e le società finanziarie a cui è affidata la gestione dell'intervento.

Quanto alle risorse finanziarie destinate all'intervento in esame, il D.M. ha disposto che le agevolazioni siano concesse utilizzando le risorse del Fondo per la crescita sostenibile iscritte nella Sezione del Fondo dedicata agli interventi per il rafforzamento della struttura produttiva, il riutilizzo di impianti produttivi e il rilancio di aree che versano in situazioni di crisi.

A tal fine, il D.M. ha disposto:

- il versamento alla predetta Sezione del Fondo crescita sostenibile (Fondo iscritto in contabilità speciale) delle risorse già disponibili sul capitolo dello stato di previsione del MISE concernenti il Fondo competitività e sviluppo, afferenti gli interventi la salvaguardia dell'occupazione a favore di PMI cooperative (cap. 7421, pg.21) pari a circa 8,8 milioni di euro (dati di consuntivo 2014).
- che le agevolazioni possano altresì essere finanziate con risorse provenienti da Programmi Operativi cofinanziati con Fondi Strutturali, nell'attuazione di azioni, previste nei predetti Programmi Operativi, coerenti con le finalità e gli ambiti di intervento del presente decreto.

Dunque, secondo quanto risulta dal sito istituzionale del MISE, le risorse trasferite per la concessione dei finanziamenti agevolati sono ammontate complessivamente a circa 9,8 milioni di euro. Tali risorse sono all stato quasi tutte erogate per la concessione di finanziamenti in corso.

La misura in esame (cd. Nuova Marcora) è stata rifinanziata dalla legge di bilancio 2017 (legge n. 232/2016), la quale, all'art. 1, comma 74 incrementa il Fondo per la crescita sostenibile di cui al D.L. n. 83/2012 di 5 milioni di euro per l'anno 2017 e di 5 milioni di euro per l'anno 2018 destinandoli all'erogazione di finanziamenti agevolati a favore di società cooperative costituite da lavoratori di aziende in crisi, di cooperative sociali e di cooperative che gestiscono aziende confiscate alla criminalità organizzata, nonché allo sviluppo e il consolidamento di società cooperative ubicate nelle regioni del Mezzogiorno.

Infine, la legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205/2017, Sezione II) dispone un rifinanziamento di 2 milioni di euro per il 2018 (di 4 milioni

per ciascun anno del biennio 2019-2020 e di 40 milioni per il 2021 e successivi) dell'autorizzazione di spesa concernente misure per l'accelerazione della procedura di liquidazione coatta amministrativa degli enti cooperativi di cui alla legge n. 400/1975.

Indagine conoscitiva su strumenti fiscali e finanziari a sostegno della crescita

L'oggetto dell'indagine

Il 10 dicembre 2013 la Commissione Finanze della Camera ha approvato il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sugli strumenti fiscali e finanziari a sostegno della crescita. L'indagine ha inteso approfondire i meccanismi causali, sia contingenti sia strutturali, che hanno portato all'attuale condizione di restrizione del credito e valutare alcune proposte per il potenziamento dell'erogazione del credito alle imprese e per il rafforzamento del capitale di rischio delle medesime.Le linee guida dell'indagine

Nel deliberare lo svolgimento dell'indagine, la Commissione si è prefissata di articolare l'analisi sotto due punti di vista: il primo riguardante gli strumenti di carattere tributario per sostenere l'attività imprenditoriale, il secondo concernente le misure e le strategie di natura creditizia e finanziaria per assicurare al tessuto produttivo nazionale la necessaria liquidità e un'adeguata dotazione di capitale.

Sotto il primo profilo, la Commissione ha rilevato come gli interventi in materia impositiva siano stati prevalentemente guidati da esigenze contingenti e legate alla necessità di ripristinare o mantenere la tenuta dei conti pubblici. Tale andamento, unitamente alle criticità del bilancio pubblico, ha comportato un progressivo aggravio del carico impositivo, un peggioramento del tasso di complessità dell'ordinamento e, in particolare per professionisti e imprese, un incremento degli adempimenti fiscali. Tale situazione investe sia i tributi erariali che il sistema delle entrate locali, in particolare per la fiscalità delle imprese (IRAP, IMU sui beni strumentali, TIA-TARES, addizionali regionali e locali).

L'indagine conoscitiva ha inteso monitorare le misure tributarie di sostegno alle attività economiche introdotte negli ultimi anni, in parallelo con analoghe misure adottate in altri Paesi, verificandone lo stato di attuazione e valutandone l'effettiva efficacia sul piano degli impatti economici, con l'obiettivo di contribuire in particolare a:

- definire i settori nei quali concentrare prioritariamente le risorse pubbliche erogate attraverso i meccanismi fiscali;
- valutare i meccanismi di sostegno già in essere dal punto di vista della loro efficienza, efficacia e trasparenza;
- identificare le misure più urgenti ed attuabili di semplificazione del sistema e degli adempimenti gravanti sui contribuenti e sugli intermediari;
- operare un confronto comparativo con i meccanismi di sostegno fiscale allo

- sviluppo esistenti in altri Stati;
- stabilire le modalità e gli strumenti per giungere finalmente alla complessiva revisione delle spese fiscali.

Dall'altro lato la Commissione ha individuato, quale nodo fondamentale per l'analisi della crisi e per l'individuazione di strategie di superamento, la problematica concernente il credito alle imprese ed alle famiglie, stante la connotazione del sistema imprenditoriale italiano come avente una dimensione media d'impresa piuttosto ridotta, con un livello di capitalizzazione e patrimonializzazione generalmente basso. Tali condizioni, assieme all'insufficiente sviluppo dei mercati del capitale di rischio, al carattere spesso informale delle strutture imprenditoriali, nonché alle resistenze di molti imprenditori ad aprirsi al capitale esterno, hanno determinato una forte dipendenza delle imprese dal credito bancario, che alimenta ordinariamente il funzionamento delle imprese stesse.

La crisi finanziaria internazionale ha trasformato queste caratteristiche - che in passato hanno conferito flessibilità e dinamismo al sistema - in un elemento di debolezza. A parere della Commissione, tra i fattori che hanno peggiorato le condizioni di liquidità creditizia vi è la penalizzazione competitiva che il contesto normativo europeo e internazionale determina sull'attività delle banche italiane, per lo più focalizzate sulle attività tradizionali di banche commerciali, nonché al più elevato premio per il rischio (costituito essenzialmente dai premi medi sui credit default swap - CDS) che le banche nazionali pagano rispetto agli operatori creditizi di altri Paesi europei nostri competitori a livello internazionale (ad esempio Francia e Germania), rendendo il costo del denaro più alto per le imprese italiane rispetto a quanto pagato dalle imprese degli altri Paesi europei.

In tale articolato quadro l'indagine ha inteso approfondire i meccanismi causali, sia contingenti sia strutturali, che hanno portato all'attuale condizione di restrizione del credito, nonché le prospettive evolutive che essa potrà avere sul panorama complessivo dell'economia italiana, per individuare ipotesi di correttivi e soluzioni che possano costituire la base per il lavoro parlamentare e contribuire ad orientare in termini più precisi e concreti il confronto politico su questi temi.

Tra le proposte per potenziare l'erogazione del credito alle imprese e rafforzare il capitale di rischio delle medesime che la Commissione ha valutato attentamente e prioritariamente vi sono:

- il potenziamento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese;
- la cartolarizzazione dei crediti delle PMI, eventualmente con il supporto della BCE;
- l'adozione di forme di «mini bond» per il finanziamento alle imprese;
- il potenziamento del ruolo che può essere svolto in materia dalla Cassa depositi e prestiti;
- l'incentivazione del ruolo dei fondi pensioni, dei fondi assicurativi e degli investitori istituzionali nel rafforzamento del capitale di rischio delle imprese italiane;
- l'incentivazione del ruolo del *venture capital* e del *private equity*, sia a sostegno delle *start up* sia a sostegno delle imprese industrialmente sane ma in difficoltà creditizia;

- lo sviluppo del ruolo della finanza di progetto (project financing);
- il possibile ruolo degli strumenti di «bad banking» per superare la crisi finanziaria ed i suoi effetti sull'economia reale.

Le osservazioni dei soggetti auditi

L'AIFI (Associazione Italiana del Private Equity e Venture Capital) propone dunque di implementare il funzionamento del *private equity* e del *venture capital* attraverso, anzitutto, la semplificazione del quadro normativo vigente; si suggerisce altresì la creazione di un "fondo di fondi" di *venture capital*, nella forma di un fondo di investimento a partecipazione pubblica e privata.

Unipol ha focalizzato il proprio intervento in particolare sui cd. "mini-bond" (secondo quanto disposto dell'articolo 32 del D.L. 83 del 2012, si tratta di titoli obbligazionari emessi da imprese non quotate), evidenziando le principali criticità dell'istituto rispetto ad un possibile interesse ad investire da parte delle imprese assicurative. Tra di esse spiccano il trattamento fiscale "penalizzante" dei proventi in rapporto a quello dei titoli di Stato e la scarsa liquidità del sistema, che non permette di avere idonei strumenti di copertura del rischio di credito (quali i *credit default swap*). Si propone dunque, tra l'altro, di introdurre per i predetti strumenti finanziari un regime fiscale di favore e prevedere specifiche forme di garanzia statale (anche parziale).

Action Institute ha avanzato una proposta volta a migliorare le condizioni del credito bancario alle imprese. Si ipotizza la creazione di un veicolo finanziario pubblico, finanziato con fondi strutturali europei, col compito di garantire "in monte" presso le banche i portafogli di nuovi crediti erogati verso aziende "sane" (ovvero in possesso di specifici requisiti di affidabilità creditizia). La garanzia è erogata a fronte del pagamento di una commissione che viene commisurata alla perdita attesa; le banche che accedono al programma trasferiscono i benefici alle imprese creditrici. In senso analogo si muove l'analisi di McKinsey che, accanto a forme di credit enhancement da realizzare attraverso veicoli finanziari capitalizzati con i fondi strutturali, ricorda il potenziale ruolo dei "minibond" presso gli investitori istituzionali.

Unicredit ha sottolineato l'alta rischiosità dei finanziamenti bancari alle PMI - più rischiosi anche delle famiglie - in quanto esse sono più soggette a insolvenze e perdite, a causa sia della congiuntura economica sfavorevole, sia della loro bassa capitalizzazione. Si propone dunque di promuovere nuovo credito bancario attraverso l'iniezione parallela di nuovo capitale di rischio, che può arrivare da imprenditori, fondi specializzati o essere facilitato da interventi pubblici di garanzia parziale, ovvero funzionanti per il princiopo della condivisione / mitigazione parziale del rischio. Un ulteriore intervento di facilitazione del credito viene individuato nella rimozione degli attuali limiti normativi alla deducibilità fiscale delle perdite su crediti per le banche.

Sotto un diverso profilo è stata rilevata (MPS) l'opportunità di procedere a interventi di "disintermediazione", ovvero di progressivo affrancamento delle PMI dai tradizionali canali di credito bancario, al fine di consentire loro l'accesso a fonti di finanziamento alternative, al contempo prevedendo un ruolo di assistenza

"indiretta" da parte delle banche, nell'ottica di riqualificare l'intermediazione creditizia. Tra gli strumenti individuati si annoverano i già richiamati "mini-bond", le obbligazioni di distretto e gli strumenti di *equity.*

Parallelamente, un ulteriore canale di finanziamento viene individuato (Banca Finnat) nell'istituzione di fondi specializzati in piccole e medie imprese, che raccolgano sottoscrizioni in prevalenza presso investitori qualificati nazionali e che investano in azioni, obbligazioni, mini-bond e altri strumenti finanziari al fine di immettere liquidità nel sistem delle PMI.

Analoghe considerazioni sull'opportunità di investire nelle PMI italiane da parte di fondi sovrani o esteri è stata messa in luce dal Presidente dell'AIFI, in considerazione del fatto che per effettuare un investimento in imprese di minori dimensioni è necessaria la conoscenza diretta delle stesse.

La Consob ha illustrato diverse misure che potrebbero migliorare sia il canale di finanziamento bancario (la cui riattivazione potrebbe passare attraverso la riapertura del mercato delle cartolarizzazioni, con lo scopo di espandere il credito in presenza di restrizioni all'aumento del patrimonio) che il canale extrabancario; in particolare, sotto questo secondo profilo, la crescita della previdenza complementare potrebbe favorire l'afflusso di ingenti capitali sul mercato, riducendo al contempo i costi sociali legati all'incapacità del sistema di garantire in futuro adequati livelli di reddito. E' stata inoltre sottolineata l'importanza di strumenti quali il crowdfunding per le cd. "start-up innovative" (per cui si veda il tema web sulla tassazione del settore produttivo) e delle potenzialità insite nei credit funds, ovvero quei fondi di investimento specializzati nella sottoscrizione di strumenti di debito emessi da società (anche di medie e piccole dimensioni) con una strategia di investimento di lungo periodo. Per l'alimentazione del mercato di capitali, inoltre, la Consob ha auspicato l'avvio di un processo di semplificazione normativa, volta ad aprire la struttura finanziaria delle PMI al mercato dei capitali; gli interventi dovrebbero essere finalizzati a ridurre gli oneri gravanti sulle società quotate.

La Banca d'Italia ha anzitutto ribadito l'opportunità di diversificare le soluzioni in base a diversi fattori quali le dimensioni, le condizioni finanziarie, l'età e prospettive di crescita dell'azienda. Ha inoltre sottolineato il ruolo chiave degli interventi indirizzati verso una maggiore patrimonializzazione delle aziende; ricordando alcuni provvedimenti (come l'ACE, per cui veda il citato tema web sulla tassazione del settore produttivo) ne ha auspicato il rafforzamento o l'introduzione di correttivi che possano permettere di raggiungere più rapidamente gli obiettivi. Analoga importanza rivestono, a parere dell'Autorità, i sistemi pubblici di garanzia; essi sono un valido strumento per il rafforzamento dei fnanziamenti bancari al settore produttivo

In controtendenza rispetto all'andamento generale delle sofferenze bancarie, gli istituti di credito cooperativo Federcasse e gli intermediari di finanza etica (Banca Etica) - nonostante la crisi abbia colpito in particolare le PMI, alle quali tali banche si rivolgono in modo preponderante – mostrano una buona qualità del credito rispetto alla media dell'industria bancaria, nei principali settori di operatività.

In particolare, Banca Etica ha suggerito il modello francese dei fondi "solidaire": si tratta di uno strumento che permette alle imprese sociali di

finanziarsi attraverso capitali privati; sono fondi d'investimento aperti che hanno la caratteristica di investire una quota dal 5 al 10% del capitale in titoli di imprese sociali e solidali e il restante in titoli quotati (per questa ragione sono anche conosciuti come fondi 90/10). Una forma alternativa di fondi solidaire è quella di private equity sociale (FCPR): questi fondi devono investire almeno il 40% in investimenti sociali. Anche gli operatori di finanza etica hanno sottolineato l'importanza dello strumento del crowdfunding, auspicando l'estensione dello strumento ad ulteriori tipologie di imprese.

Infine, diversi auditi hanno auspicato un intervento statale incisivo, anche sotto forma di creazione di un sistema di incentivi fiscali al credito che, nonostante la difficoltà legata alla congiuntura economica, potrebbe avere effetti indotti sul sistema economico.

Il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sugli strumenti finanziari e fiscali a sostegno della crescita

Le proposte formulate nel documento conclusivo dell'indagine si articolano in una serie di interventi ritenuti necessari tra cui, in particolare:

- il miglioramento delle condizioni di accesso al credito delle piccole e medie imprese, al fine di ridurne anzitutto i costi, attraverso il potenziamento dei meccanismi di garanzia pubblici sui crediti concessi alle stesse PMI dalle banche:
- misure di più lungo periodo che aiutino a superare la sottocapitalizzazione e sottopatrimonializzazione delle imprese italiane;
- il rafforzamento di alcuni meccanismi, recentemente introdotti nell'ordinamento, che possono ampliare e differenziare i canali di finanziamento del sistema economico, tra cui l'equity crowdfunding, i minibond e i bond di distretto; in tale ambito occorrerebbe rafforzare i consorzi di garanzia collettiva fidi, sviluppare l'esperienza dei cosiddetti credit funds, colmare l'assenza di investitori istituzionali e professionali specializzati nel settore delle PMI, nonché riaprire il mercato delle cartolarizzazioni, agevolare ulteriormente il canale di liquidità delle banche con la BCE e sostenere la crescita settore del microcredito:
- le modifiche all'operatività del sistema bancario, in particolare un riequilibrio dei premi al rischio insiti nelle scelte di allocazione degli asset effettuate dagli istituti di credito;
- ill miglioramento dei meccanismi di risoluzione delle crisi, con particolare riguardo alla disciplina fallimentare.
- il miglioramento complessivo della cultura di impresa, bancaria e professionale, nella quale è calata l'operatività delle aziende, in particolare per quanto attiene alle strategie di finanziamento ed alla risoluzione delle crisi.

Iniziative in ambito UE

Facendo seguito al Libro verde sui finanziamenti a lungo termine nell'economia europea, il 26 giugno la Commissione ha presentato una proposta di regolamento che istituisce un quadro comune per i fondi d'investimento che

vogliono iniettare capitali in società e progetti a lungo termine (*European Long-Term Investment Funds*, ELTIF).

La proposta stabilisce i requisiti minimi per gli ELTIF, ovvero le tipologie di attività in cui sarebbero autorizzati a investire (infrastrutture, trasporti ed energie rinnovabili); le regole sulla distribuzione dei capitali per ridurre i rischi; norme sulle informazioni che devono essere comunicate agli investitori. Si prevede inoltre che il gestore dell'ELTIF debba soddisfare i requisiti rigorosi previsti dalla direttiva sui gestori dei fondi di investimento alternativi.

La disciplina dell'anatocismo nei principali paesi europei

Diritto comparato

Per una presentazione generale sulla normativa in materia di anatocismo nei paesi europei si veda:

Institut für finanzdienstleistugen e. V. (IFF) e Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW), "Study on interest rate restrictions in the EU" (2010).

[Cfr. in particolare: il paragrafo 1.3.2. "*Anatocism and compunding*", pp. 94-100, in cui è presente la Tabella "*Overview of rules on anatocism in the EU*"].

"La capitalizzazione degli interessi bancari". Studio di diritto comparato (Francia, Germania, Inghilterra, Spagna), a cura di K. Roudier, V.Keil, G. Scaccia, P. Passaglia, T. Giovannetti, C. Guerrero Picò – Collana Studi e ricerche di diritto comparato della Corte costituzionale (maggio 2007).

Francia

Normativa

L'anatocismo (anatocisme) è disciplinato in Francia dall'art. 1154 del Codice civile. L'articolo dispone che gli interessi di un debito, scaduti ma non pagati, possono essere capitalizzati, divenendo dunque produttori di interessi, a condizione che siano dovuti almeno per un anno. L'anatocismo, ossia la capitalizzazione degli interessi scaduti su un capitale, può essere stabilito o con domanda giudiziale (anatocisme judiciaire) o per effetto di una convenzione speciale (anatocisme conventionnel).

Documentazione

- S. Bernheim-Desvaux, "Clause d'anatocisme ou de capitalisation des intérêts", in "Contrats Concurrence Consommation", n. 6, giugno 2014, form.6 (cfr. file pdf in allegato).
- C. Bragantini-Bonnet, "L'anatocisme conventionnel", in "La Semaine Juridique Notariale et Immobilière", n. 28, 11 luglio 2008, 1240 (cfr. file pdf in allegato).

Germania

Normativa

In Germania, la capitalizzazione degli interessi è disciplinata in particolare da due disposizioni. La prima è il § § 248 del Codice civile tedesco (*Bürgerliches Gesetzbuch* - BGB), la seconda è il § § 355 del Codice del commercio

(Handelsgesetzbuch – HGB).

Il comma 1 dell'articolo 248 stabilisce che è nullo l'accordo concluso anticipatamente (vale a dire prima della scadenza) in base al quale agli interessi scaduti si applicano nuovi interessi. Scopo di tale divieto è di evitare un eccessivo accumulo d'interessi in caso di ritardi nei pagamenti.

Il Codice civile prevede, tuttavia, delle eccezioni: il comma 2 dell'articolo 248 stabilisce che le casse di risparmio (*Sparkassen*), gli istituti di credito e i titolari di attività bancarie possono preventivamente pattuire che gli interessi non riscossi dei depositi debbano valere come nuovi depositi produttivi di interessi. Gli istituti di credito autorizzati ad emettere obbligazioni al portatore produttive di interessi per l'ammontare dei mutui da loro concessi, possono farsi promettere preventivamente su tali mutui la corresponsione di interessi sugli interessi arretrati.

Il § 355, comma 1, del Codice del Commercio stabilisce che se una persona intrattiene con un imprenditore un rapporto di affari in base al quale sorgono pretese e obblighi reciproci, vengono imputati interessi sul conto e viene effettuata periodicamente la compensazione fra i rispettivi crediti e debiti, in modo da accertare l'eccedenza a favore dell'uno o dell'altro contraente (conto aperto, conto corrente); in tal caso colui che risulta avere un'eccedenza può richiedere, a partire dal giorno in cui è stato effettuato il saldo, gli interessi su tale importo, anche se nel conto è già compreso il computo degli interessi. Il conto può essere chiuso in ogni momento, anche durante il periodo di decorrenza dello stesso, con la conseguenza che colui che ha maturato un'eccedenza può richiederne il pagamento immediato.

Infine, l'articolo 497, comma 1, del Codice civile stabilisce che se il mutuatario è in mora con i pagamenti dovuti sulla base del contratto di mutuo, deve corrispondere gli interessi sulla somma dovuta ai sensi dell'art. 288, comma 1 del Codice civile. Nel singolo caso il mutuante può provare un danno maggiore o il mutuatario può provare un danno minore.

Regno Unito

Normativa

Nel Regno Unito, la disciplina della capitalizzazione degli interessi non è materia di previsioni di legge, ma ha fonte preminente nell'autonomia contrattuale, in linea con una tradizione giuridica che vede affidata soprattutto al diritto giurisprudenziale (*common law* ed *equity*), e in misura solo residuale allo *statutory law*, la regolazione dei rapporti di diritto privato patrimoniale.

La corresponsione di interessi, siano essi derivanti da obbligazioni pecuniarie oppure da obblighi di risarcimento del danno, ha assunto, nell'evoluzione storica, forme e statuti diversi. Preclusa, in origine, sulla base di motivazioni etico-religiose (in virtù della "no interest rule" vigente nell'esperienza giuridica medievale), essa si è storicamente delineata, nell'elaborazione giurisprudenziale, quale istituto tipico dei rapporti patrimoniali. La sussistenza del relativo obbligo in capo al debitore è stata, infatti, riconosciuta dalle corti principalmente in due casi: quando ciò fosse disposto dal contratto oppure previsto dagli usi commerciali applicabili al rapporto dedotto. La deroga al tradizionale divieto si è poi consolidata, nel XIX secolo, nella giurisprudenza della *House of Lords*, che ha attribuito portata generale all'obbligo

di corrispondere interessi non limitandolo ai profili risarcitori correlati al ritardato pagamento di un debito.

Sul versante legislativo, l'erosione della tradizionale regola preclusiva degli interessi si è avuta per effetto di disposizioni introdotte a metà del XIX e nel corso del XX secolo, che hanno ammesso la liquidazione giudiziaria di interessi pecuniari in una varietà di casi, riferiti ai debiti derivanti da inadempimento, da risarcimento del danno, da imposte non pagate, dall'applicazione di lodi arbitrali. In mancanza, tuttavia, di una disciplina organica, la materia è sottoposta al principio della libera pattuizione tra le parti e alla discrezionalità attribuita alle corti (salvi i limiti propri della giurisprudenza di equity in ordine alla fattispecie giustiziabili) circa l'individuazione del tasso d'interesse applicabile. Ciò rende ragione della complessità dei criteri utilizzati nel Regno Unito per la determinazione degli interessi, nonché della estrema variabilità dei medesimi, segnalata dalla Law Commission al legislatore (da ultimo nel 2004) nella prospettiva di perseguire una maggiore uniformità in materia.

Del pari, non è data una definizione normativa del tasso d'interesse usurario; tale soglia è stabilita dalla giurisprudenza in sede di applicazione delle disposizioni di tutela dei consumatori e di controllo delle condizioni generali dei contratti di credito al consumo (in applicazione del *Consumer Credit Act 1974*, come modificato nel 2006). Fatta eccezione per il limite della *unfair relationship* posto all'autonomia contrattuale (peraltro sovente aggirato, nella prassi, attraverso l'offerta alla volontaria sottoscrizione del contraente debole di *payment protection insurances*, ovvero di polizze assicurative concernenti il debito contratto a seguito del finanziamento erogato), la sussistenza del diritto agli interessi riferito ad un'obbligazione pecuniaria si correla, di norma, all'applicazione di interessi sia semplici che composti (*compound interests*).

Oltre agli accordi che espressamente prevedono la corresponsione di interessi composti, hanno validità, alla stregua di clausole implicite, gli usi commerciali, che integrano la disciplina contrattuale qualora non contenga previsioni al riguardo; vengono in rilievo, a tale proposito, i codici di autoregolamentazione bancaria, come quello adottato dall'associazione bancaria del Regno Unito.

Un vincolo all'applicazione del solo interesse semplice è posto dalla disciplina sul ritardo nei pagamenti, concernente i rapporti contrattuali conclusi per la fornitura di beni e servizi tra soggetti esercenti l'attività d'impresa (*Late payment of Commercial Debts (Interest) Act 1998*, poi modificata per recepire la direttiva europea del 2002 sul ritardo nei pagamenti commerciali). In questo caso, è prevista la corresponsione di interessi al saggio dell'8% oltre il tasso di base stabilito dalla *Bank of England*, con incrementi computati su interessi semplici e non composti.

La vigenza dell'istituto degli interessi anatocistici nell'esperienza giuridica britannica è attestata, da ultimo, dalla sua applicazione in materia di rimborsi da parte dell'amministrazione finanziaria per crediti di natura fiscale.

In un caso del 2007 (Sempra Metals Ltd v Inland Revenue Commissioners [2007] UKHL 34), la House of Lords ha stabilito l'applicabilità del compound interest alla restituzione di somme versate dal ricorrente all'erario sulla base di un'erronea interpretazione della legge e in considerazione dell'arricchimento ingiusto

dell'amministrazione fiscale. In un caso più recente (*Littlewoods Retail Limited and Others v HMRC* [2014] EWHC 868 (Ch)), la *High Court* ha riconosciuto il diritto del ricorrente alla liquidazione di interessi anatocistici sulle somme rimborsate a fronte di un versamento dell'IVA eccedente il dovuto. Riguardo al caso di specie rileva che, pronunciandosi sulla questione pregiudiziale sollevata nel 2011 dalla stessa *High Court*, la Corte di Giustizia Europea aveva affermato nel 2012 (Caso C-591/10) l'insussistenza nell'ordinamento euro-comunitario di un diritto alla corresponsione di interessi anatocistici, e rimesso al giudice nazionale la verifica della compatibilità delle norme di diritto interno con i principi generali dell'Unione Europea.

Documentazione

British Bankers' Association, Code of conduct for the advertising of interest bearing accounts (marzo 2011)

Law Commission, *Pre-judgment Interest on Debts and Damages* (24 febbraio 2004)

CGE (Grande sezione), *Littlewoods Retail Ltd c. HMRC*, 19 luglio 2012 (Caso 591/10)

Spagna

Normativa

L'art. 1109 del codice civile spagnolo dispone che gli interessi scaduti diventano interessi legali dal momento in cui sono richiesti in via giudiziale, anche se nell'obbligazione vi sia silenzio su questo punto. Nei negozi giuridici commerciali ci si attiene a quanto dispone il codice di commercio. I monti di pietà e le casse di risparmio sono disciplinati dai propri regolamenti speciali.

L'art. 317 del codice di commercio dispone che gli interessi scaduti e non pagati non producono interessi. I contraenti possono comunque capitalizzare gli interessi liquidi e non soddisfatti, che producono nuovi redditi come aumento del capitale. L'art. 319 del medesimo codice dispone che dal momento in cui sia interposta una domanda giudiziale, non si possa più realizzare l'imputazione dell'interesse al capitale al fine di esigere maggiori redditi.

L'art. 1 della *Ley de 23 de julio de 1908, de la Usura* dispone la nullità di tutti i contratti di prestito in cui si stipuli un interesse notevolmente superiore al normale e manifestamente sproporzionato rispetto alle circostanze del caso o in condizioni tali che risulti come "leonino", essendoci motivi per sospettare che sia stato accettato dal prestatario a causa della sua difficile situazione, della sua inesperienza o dei limiti delle sue facoltà mentali.

Documentazione

María Medina Alcoz, *Anatocismo*, *Derecho español y Draft Common Frame of Reference*, *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n. 4, 2011, 59 pp. *Una sentencia pionera en España anula el pacto de anatocismo en una hipoteca*, ABC.es (16 giugno 2014)

Investimenti a lungo termine e PIR: il quadro normativo

La legge di bilancio 2017 (legge n. 232 del 2016, articolo 1, commi 88-114)

ha introdotto agevolazioni fiscali volte a incoraggiare investimenti a lungo termine (per almeno cinque anni) nelle imprese e in particolar modo nelle PMI, nonché per le persone fisiche attraverso i piani individuali di risparmio. In primo luogo è stabilita la detassazione per i redditi derivanti dagli investimenti a lungo termine (almeno cinque anni) nel capitale delle imprese effettuati dalle casse previdenziali o da fondi pensione nel limite del 5 per cento dei loro asset. Le operazioni di costituzione, trasformazione, scorporo e concentrazione tra fondi pensione sono assoggettate alle imposte di registro, ipotecaria e catastale nella misura fissa di 200 euro (commi 88-99). In secondo luogo è previsto un regime di esenzione fiscale per i redditi di capitale e i redditi diversi percepiti da persone fisiche residenti in Italia, al di fuori dello svolgimento di attività di impresa commerciale, derivanti dagli investimenti effettuati in piani di risparmio a lungo termine. Per beneficiare dell'esenzione i piani individuali di risparmio (c.d. PIR) devono essere detenuti per almeno 5 anni e devono investire nel capitale di imprese italiane e europee, con una riserva per le PMI, nei limiti di 30 mila euro all'anno e, comunque di complessivi 150 mila euro. I piani di risparmio devono essere gestiti dagli intermediari finanziari e dalle imprese di assicurazione i quali devono investire le somme assicurando la diversificazione del portafoglio. Il decreto-legge n. 50 del 2017 ha modificato il regime fiscale applicabile nelle ipotesi di cessione degli investimenti prima del quinquennio; sono introdotti specifici obblighi informativi e documentali per gli investitori ed è disciplinato il regime di plusvalenze e minusvalenze. Sono allungati i termini per reinvestire le somme che derivano prima del quinquennio, deali investimenti agevolati. cessione. L'investimento nei PIR è consentito anche da parte delle casse di previdenza e dei fondi pensione, con l'applicazione del regime fiscale agevolato che ne prevede la detassazione; per i predetti enti, gli investimenti nei PIR non sono sottoposti ai limiti quantitativi previsti dalla legge (destinazione agli investimenti qualificati in strumenti finanziari delle imprese di somme o valori per un importo non superiore, in ciascun anno solare, a 30.000 euro ed entro un limite complessivo non superiore a 150.000 euro). In sostanza, si consente agli enti di previdenza obbligatoria e ai fondi pensione di effettuare investimenti, fino al 5 per cento del loro attivo patrimoniale risultante dal rendiconto dell'esercizio precedente in investimenti qualificati nonché in piani di risparmio a lungo termine. La legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 73) ha previsto che gli enti di previdenza e i fondi pensione, nell'ambito degli investimenti a lungo termine, possano investire somme, fino al 5 per cento dell'attivo patrimoniale, nell'acquisto di quote di prestiti o di fondi di credito cartolarizzati erogati o originati per il tramite di piattaforme di prestiti per soggetti non professionali (c.d. peer to peer lending), gestite da intermediari finanziari, da istituti di pagamento ovvero da soggetti vigilati operanti sul territorio italiano in quanto autorizzati in altri Stati

dell'UE. La stessa legge ha inoltre ammesso tra le imprese nelle quali deve essere investito almeno il 70 per cento dei PIR anche le imprese che svolgono un'attività immobiliare (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma

80).

Per investimenti qualificati si intendono quelli in azioni o quote di imprese residenti fiscalmente in Italia, nella UE o nello Spazio economico europeo ovvero in azioni o quote di OICR (organismi di investimento collettivo del risparmio: Fondi comuni di investimento, Società di investimento a capitale variabile - Sicav, Società di investimento a capitale fisso - Sicaf, Fondi di investimento alternativi - FIA) residenti fiscalmente in Italia, nella UE o nello Spazio economico europeo i quali investono prevalentemente nelle predette azioni o quote di imprese (comma 89). Come anticipato la legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 73) ha incluso tra gli investimenti qualificati anche le quote di prestiti o di fondi di credito cartolarizzati erogati o originati per il tramite di piattaforme di prestiti per soggetti non professionali (c.d. peer to peer lending), gestite da intermediari finanziari, da istituti di pagamento ovvero da soggetti vigilati operanti sul territorio italiano in quanto autorizzati in altri Stati dell'UE.

I redditi generati da tali investimenti sono esenti da imposizione (comma 90), purché gli strumenti finanziari oggetto di investimento qualificato siano detenuti per almeno cinque anni (comma 91). Ove ceduti prima dei cinque anni, i redditi realizzati attraverso la cessione e quelli percepiti durante il periodo minimo di investimento sono soggetti all'imposta sostitutiva ordinaria (26 per cento), unitamente agli interessi, senza applicazione di sanzioni, ed il relativo versamento va effettuato entro il giorno 16 del secondo mese successivo alla cessione. In caso di rimborso o scadenza dei titoli oggetto di investimento prima dei cinque anni, le somme conseguite vanno reinvestite negli strumenti finanziari citati entro 90 giorni.

Analoga agevolazione è prevista per le forme di previdenza complementare (fondi pensione), che possono destinare somme, fino al 5 per cento dell'attivo patrimoniale risultante dal rendiconto dell'esercizio precedente, agli investimenti qualificati e ai piani di risparmio a lungo termine (comma 92), purché l'investimento duri almeno cinque anni (comma 93). I redditi generati dagli investimenti sono esenti e pertanto non sono soggetti all'imposta sostitutiva del 20 per cento (prevista dall'articolo 17 del D.Lgs. n. 252 del 2005) (comma 94). Ai fini della formazione delle prestazioni pensionistiche erogate dai fondi pensione, i redditi derivanti dai predetti investimenti incrementano la parte corrispondente ai redditi già assoggettati ad imposta. In caso di cessione degli strumenti finanziari oggetto di investimento prima dei cinque anni i redditi realizzati attraverso la cessione e quelli che non hanno concorso alla formazione della predetta base imponibile ai sensi del periodo precedente durante il periodo minimo di investimento, sono soggetti ad imposta sostitutiva del 20 per cento, senza applicazione di sanzioni, ed il relativo versamento, unitamente agli interessi, va effettuato entro il giorno 16 del secondo mese successivo alla cessione. In caso di rimborso o scadenza degli strumenti finanziari oggetto di investimento prima del guinquennio, il controvalore conseguito deve essere reinvestito in strumenti finanziari qualificati entro 90 giorni dal rimborso.

La ritenuta sui dividendi (articolo 27 del D.P.R. n. 600 del 1973) e

l'imposta sostitutiva sugli utili derivanti da azioni in deposito accentrato preso la Monte Titoli S.p.A. (27-ter del D.P.R. n. 600 del 1973) non si applicano agli utili corrisposti ai fondi pensione istituiti negli Stati membri dell'Unione europea e negli Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo derivanti dagli investimenti qualificati in esame fino al 5 per cento dell'attivo patrimoniale risultante dal rendiconto dell'esercizio precedente detenuti per cinque anni (comma 95).

Ai fini dell'applicazione delle disposizioni agevolative illustrate, il soggetto percettore del reddito è tenuto a produrre una dichiarazione dalla quale risulti la sussistenza delle condizioni previste dalla legge (investimento non superiore al cinque per cento dell'attivo patrimoniale), nonché l'impegno a detenere gli strumenti finanziari oggetto dell'investimento qualificato per almeno 5 anni. Il percettore deve altresì dichiarare che i redditi generati dagli investimenti qualificati non sono relativi a partecipazioni qualificate (comma 95-bis). Inoltre, le Casse previdenziali e i fondi pensione devono dare separata evidenza delle somme destinate a detti investimenti (comma 95-ter). Eventuali minusvalenze e perdite relative agli strumenti finanziari oggetto di investimento qualificato realizzate mediante cessione a titolo oneroso ovvero rimborso degli strumenti finanziari oggetto degli investimenti - sono deducibili dalle plusvalenze o dai proventi realizzati nelle successive operazioni nello stesso periodo di imposta e nei successivi, non oltre il quarto; ovvero, possono essere portate in deduzione secondo le norme generali sulle plusvalenze contenute all'articolo 68, comma 5, del TUIR (ai sensi del quale plusvalenze e relative minusvalenze, alle condizioni di legge, sono sommate algebricamente; nel caso di componenti negative superiori alle positive, l'eccedenza può essere portata in deduzione, fino a concorrenza, dalle plusvalenze e dagli altri redditi dei periodi d'imposta successivi ma non oltre il quarto, a condizione che sia indicata nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta nel quale le minusvalenze e le perdite sono state realizzate). Per le forme di previdenza complementare, le minusvalenze e le perdite maturate o realizzate relativamente agli strumenti finanziari oggetto degli investimenti qualificati concorrono a formare la base imponibile dell'imposta sostitutiva del 20 per cento, prevista dall'articolo 17 del D.lgs. n. 252 del 2005 (comma 95-quater).

La disciplina dei PIR – Piani individuali di risparmio a lungo termine (commi 100-114 della legge n. 232 del 2016) prevede un regime di esenzione fiscale per i redditi di capitale e i redditi diversi percepiti da persone fisiche residenti in Italia, al di fuori dello svolgimento di attività di impresa commerciale, derivanti da investimenti detenuti per almeno 5 anni nel capitale di imprese italiane e europee, con una riserva per le Pmi, nei limiti di 30mila euro all'anno e, comunque di complessivi 150mila euro. I piani di risparmio devono essere gestiti dagli intermediari finanziari e dalle imprese di assicurazione i quali devono investire le somme assicurando la diversificazione del portafoglio. A seguito delle modifiche introdotte dal decreto-legge n. 50 del 2017, come detto, anche fondi pensione e casse di previdenza possono accedere a tali strumenti ed alla relativa detassazione.

Il PIR si costituisce con la destinazione di somme o valori per un importo non

superiore, in ciascun anno solare, a 30.000 euro ed entro un limite complessivo non superiore a 150.000 euro, attraverso l'apertura di un rapporto di custodia o amministrazione o di gestione di portafogli o altro stabile rapporto con esercizio dell'opzione per l'applicazione del regime del risparmio amministrato di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 21 novembre 1997, n. 461, o di un contratto di assicurazione sulla vita o di capitalizzazione, avvalendosi di intermediari abilitati o imprese di assicurazione. I limiti di 30.000 e 150.000 euro non si applicano agli investimenti delle casse previdenziali e dei fondi pensione in PIR (comma 101).

In ciascun anno solare di durata del piano, per almeno i due terzi dell'anno stesso, le somme o i valori destinati nel piano di risparmio a lungo termine devono essere investiti per almeno il 70 per cento del valore complessivo in strumenti finanziari, anche non negoziati nei mercati regolamentati o nei sistemi multilaterali di negoziazione, emessi o stipulati con imprese fiscalmente residenti in Italia o in Stati membri dell'Unione europea o in Stati aderenti all'accordo sullo spazio economico europeo con stabili organizzazioni in Italia. La legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 80) ha soppresso la previsione che escludeva dall'ambito di applicazione della disciplina dei PIR l'impresa esercitante attività immobiliare con la relativa definizione. La predetta quota del 70 per cento deve essere investita per almeno il 30 per cento del valore complessivo in strumenti finanziari di imprese diverse da quelle inserite nell'indice FTSE MIB di Borsa italiana o in indici equivalenti di altri mercati regolamentati (comma 102).

Non più del 10 per cento delle somme o valori destinati nel piano può essere investito in strumenti finanziari emessi o stipulati con lo stesso soggetto, o con altra società appartenente al medesimo gruppo, oppure in depositi e conti correnti (comma 103). Le somme conferite nel piano possono essere investite anche in quote o azioni di organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR) residenti nel territorio dello Stato o in Stati membri dell'Unione europea o in Stati aderenti all'accordo sullo spazio economico europeo che investono per almeno il 70 per cento dell'attivo in strumenti finanziari qualificati e che rispettano le condizioni per l'accesso al beneficio (comma 104). Inoltre, le somme o valori destinati nel piano non possono essere investite in strumenti finanziari emessi o stipulati con soggetti residenti in Stati o territori diversi da quelli che consentono un adeguato scambio di informazioni (comma 105).

Gli strumenti finanziari in cui è investito il piano devono essere detenuti per almeno cinque anni. In caso di cessione prima dei cinque anni i redditi realizzati attraverso la cessione e quelli percepiti durante il periodo minimo di investimento del piano sono soggetti ad imposizione secondo le regole ordinarie, unitamente agli interessi, senza applicazione di sanzioni: il relativo versamento deve essere effettuato dai soggetti gestori entro il giorno 16 del secondo mese successivo alla cessione. I soggetti gestori recuperano le imposte dovute attraverso adeguati disinvestimenti o chiedendone la provvista al titolare. In caso di rimborso degli strumenti finanziari oggetto di investimento prima del quinquennio, il controvalore conseguito deve essere reinvestito negli strumenti finanziari ammessi entro novanta giorni dal rimborso

(comma 106).

Il mancato rispetto dei limiti di investimento comporta la decadenza dal beneficio fiscale relativamente ai redditi degli strumenti finanziari detenuti nel piano stesso, diversi da quelli investiti nel medesimo piano nel rispetto delle condizioni fissate, e l'obbligo di corrispondere le imposte non pagate, unitamente agli interessi, senza applicazione di sanzioni (comma 107).

Le ritenute alla fonte e le imposte sostitutive eventualmente applicate e non dovute, fanno sorgere in capo al titolare del piano il diritto a ricevere una somma corrispondente. I soggetti gestori provvedono al pagamento della predetta somma, computandola in diminuzione dal versamento delle ritenute e delle imposte dovute dai medesimi soggetti. Non si applicano né il limite annuale di 250.000 euro per l'utilizzo dei crediti di imposta (articolo 1, comma 53, della legge 24 dicembre 2007, n. 244), né il limite massimo di compensabilità di crediti di imposta e contributi pari a 700.000 euro (articolo 34, della legge 23 dicembre 2000, n. 388) (comma 108).

Le minusvalenze, le perdite e i differenziali negativi realizzati mediante la cessione o il rimborso degli strumenti finanziari detenuti nel piano sono deducibili dalle plusvalenze, differenziali positivi o proventi realizzati nelle operazioni successive poste in essere nell'ambito del piano stesso, sottoposte a tassazione a partire dal medesimo periodo d'imposta e non oltre il quarto. Alla chiusura del piano le minusvalenze, le perdite e i differenziali negativi possono essere portati in deduzione non oltre il quarto periodo d'imposta successivo a quello del realizzo nell'ambito di un altro rapporto, di cui sia titolare la medesima persona fisica, con opzione per il regime del risparmio amministrato, ovvero possono essere portati in deduzione, fino a concorrenza, dalle plusvalenze e dagli altri redditi dei periodi d'imposta successivi ma non oltre il quarto, a condizione che sia indicata nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta nel quale le minusvalenze e le perdite sono state realizzate (articolo 68, comma 5, del TUIR) (comma 109).

In caso di strumenti finanziari appartenenti alla stessa categoria, si considerano ceduti prima gli strumenti acquistati per primi, e si considera come costo d'acquisto il costo medio ponderato dell'anno di acquisto (comma 110).

Il trasferimento di un piano di risparmio a lungo termine da un intermediario ad un altro non rileva ai fini del computo del periodo minimo di detenzione (comma 111).

Ciascuna persona fisica non può aprire più di un piano di risparmio a lungo termine e che ciascun piano di risparmio a lungo termine non può avere più di un titolare. L'intermediario o l'impresa di assicurazioni presso il quale è costituito il piano, all'atto dell'incarico, devono acquisire un'autocertificazione, da parte del titolare, con la quale lo stesso dichiara di non essere titolare di un altro piano di risparmio a lungo termine (comma 112). Inoltre, l'intermediario o l'impresa di assicurazioni presso il quale è costituito il piano di risparmio deve tenere separata evidenza delle somme destinate nel piano in anni differenti nonché degli investimenti qualificati effettuati (comma 113).

Si prevede, infine, l'esenzione dall'imposta sulle successioni e donazioni per il trasferimento *mortis causa* degli strumenti finanziari detenuti nel

Interventi sulla disciplina di tutela dei marchi (europei e nazionali)

L'art. 118 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) prevede che, "nell'ambito dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscano le misure per la creazione di titoli europei al fine di garantire una protezione uniforme dei diritti di proprietà intellettuale nell'Unione e per l'istituzione di regimi di autorizzazione, di coordinamento e di controllo centralizzati a livello di Unione".

Il Regolamento (CE) n. 40/94, codificato nel 2009 come Regolamento (CE) n. 207/2009 e recentemente modificato dal Regolamento (UE) n. 2424/2015, ha creato un sistema specifico di protezione del marchio per l'Unione europea, che opera in parallelo alla protezione dei marchi disponibile a livello degli Stati membri in conformità ai rispettivi sistemi nazionali di protezione.

Il citato Regolamento (CE) n. 207/2009 sul marchio dell'Unione europea, come modificato dal Regolamento (UE) n. 2424/2015, fornisce, all'articolo 4, la seguente definizione di marchio dell'Unione Europea: esso può esse costituito da "tutti i segni, come le parole, compresi i nomi di persone o i disegni, le lettere, le cifre, i colori, la forma dei prodotti o del loro imballaggio e i suoni, a condizione che tali segni siano adatti a:

- a) distinguere i prodotti o i servizi di un'impresa da quelli di altre imprese;
- b) essere rappresentati nel registro dei marchi dell'UE in modo da consentire alle autorità competenti e al pubblico di determinare in modo chiaro e preciso l'oggetto della protezione garantita al loro titolare".

Con tale Regolamento, la precedente dizione di marchio comunitario, è stata sostituita con quella, più propria all'indomani del trattato di Lisbona, di « marchio dell'Unione europea» («marchio UE»).

Esistono dunque diversi sistemi di protezione dei marchi: i marchi nazionali, registrati dagli Uffici della proprietà intellettuale degli Stati membri (Ufficio Italiano Brevetti e Marchi -UIBM, per l'Italia) sulla base di un sistema armonizzato a livello UE; i marchi dell'Unione europea (già denominati marchi comunitari) - che hanno effetto generale in tutti i paesi dell'Ue e sono disciplinati dal predetto Regolamento (CE) n. 207/2009, come modificato dal Regolamento (UE) n. 2424/2015 – che non sostituiscono i sistemi nazionali di marchio, costituiscono un quadro giuridico parallelo e supplementare nel territorio degli Stati membri dell'UE; i marchi internazionali, amministrati dall'Organizzazione Internazionale della proprietà Intellettuale (OMPI), i quali conferiscono una protezione in diversi paesi attraverso la Convenzione di Madrid ed il relativo protocollo aggiuntivo.

Parallelamente, i sistemi nazionali di protezione dei marchi all'interno dei diversi Stati dell'UE sono stati armonizzati dalla Direttiva 89/104/CEE del Consiglio, poi codificata come Direttiva 2008/95/CE. La Direttiva (UE) 2015/2436 mira a un ulteriore e più stringente ravvicinamento delle legislazioni sostanziali e procedurali degli Stati membri in materia di marchi di impresa, muovendosi in sostanziale simmetria con le modifiche adottate con il Regolamento (UE) n. 2424/2015 al marchio d'impresa europeo. A tal fine, la nuova Direttiva abroga, a decorrere dal 15 gennaio 2019, la pregressa Direttiva n. 2008/95/CE.

La legge di delegazione europea 2016-2017 (L. n. 163/2017) ha previsto, all'art. 3, la delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per l'attuazione della citata Direttiva (UE) 2015/2436 sul

ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d'impresa, nonché per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del sopra menzionato Regolamento (UE) n. 2424/2015 sul marchio europeo).

Scopo della Direttiva di armonizzazione è quello di garantire che i marchi nazionali registrati tramite gli uffici per la proprietà industriale degli Stati membri siano soggetti alle stesse norme sostanziali in termini di registrabilità ed alle stesse condizioni di protezione in base alle leggi di tutti gli Stati Membri.

Insieme al Regolamento (UE) n. 2424/2015, la Direttiva (UE) 2015/2436 costituisce dunque il cd. "pacchetto marchi", ossia l'intervento normativo voluto dal legislatore europeo non soltanto per armonizzare tra loro gli ordinamenti degli Stati membri in materia di marchi d'impresa, ma anche per rendere il più possibile omogenei gli ordinamenti nazionali e quella parte di ordinamento europeo che disciplina in maniera diretta il "marchio dell'Unione europea", ossia il titolo di proprietà industriale rilasciato dall'EUIPO (Ufficio europeo per la proprietà intellettuale) che ha effetto in tutti gli Stati membri.

Nell'attuazione della delega, che deve essere esercitata entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge in esame, il Governo è tenuto a seguire, oltre alle procedure generali per l'esercizio delle deleghe legislative conferite con la legge di delegazione europea delineate nell'articolo 31 della legge n. 234/2012, e ai principi e criteri generali di delega per l'attuazione del diritto dell'Unione europea contenuti nell'articolo 32 della legge n. 234/2012 (comma 1), anche i seguenti principi e criteri direttivi (comma 3):

- a) adeguare le disposizioni del Codice della proprietà industriale (D.Lgs. 10 febbraio 2005, n. 30) alle previsioni della Direttiva 2015/2436 e del Regolamento (UE) 2424/2015, con abrogazione espressa delle disposizioni superate;
- b) salvaguardare la possibilità di adottare disposizioni attuative della Direttiva 2015/2436, anche attraverso decreti ministeriali di natura regolamentare di cui all'articolo 17, comma 3, della legge n. 400/1988, nelle materie non coperte da riserva di legge e già disciplinate attraverso regolamenti, compreso l'eventuale aggiornamento delle norme contenute nel Regolamento attuativo del Codice della proprietà industriale (D.M. 13 gennaio 2010, n. 33):
- c) introdurre, conformemente alla Direttiva 2015/2436, i casi in cui un marchio debba essere escluso dalla registrazione o, se registrato, debba essere dichiarato nullo o decaduto, sia in relazione agli impedimenti alla registrazione e ai motivi di nullità, sia in relazione all'individuazione dei segni suscettibili di costituire un marchio d'impresa;
- d) prevedere conformemente alla Direttiva n. 2015/2436 il diritto di vietare l'uso di un segno a fini diversi da quello di contraddistinguere prodotti o servizi:
- e) uniformare la disciplina dei marchi collettivi alle disposizioni in materia contenute nella della Direttiva (UE) 2015/2436, prevedendo che costituiscano marchi collettivi anche i segni e le indicazioni che, nel commercio, possono servire a designare la provenienza geografica dei prodotti o dei servizi e stabilendo le opportune disposizioni di coordinamento con la disciplina dei marchi di garanzia e di certificazione;
- f) modificare e integrare la disciplina delle procedure dinanzi

alla Commissione dei ricorsi contro i provvedimenti dell'Ufficio italiano brevetti e marchi, al fine di garantirne l'efficienza e la rapidità complessive, anche in riferimento alle impugnazioni dei provvedimenti in tema di decadenza e nullità.

L'Agenda europea sulla migrazione

Le ragioni dell'intervento

L'eccezionale ripresa dei flussi migratori irregolari verso l'Unione europea a partire dal 2015, con particolare riferimento alla rotta del Mediterraneo orientale (dalla Turchia alla Grecia) e a quella del Mediterraneo centrale (prevalentemente dalla Libia all'Italia), ha indotto l'Unione europea a compiere un significativo cambio di passo in materia di politica della migrazione e dell'asilo.

Di seguito una tabella recante i numeri degli sbarchi in Europa negli ultimi quattro anni: Fonte UNHCR

Anno	Sbarchi in Grecia	Sbarchi in Italia	Sbarchi in Spagna	Totale sbarchi UE	Morti/dispersi in mare
2017	29.718	119.369	22.103	172.301	3.119
2016	173.450	181.436	8.162	362.753	5.096
2015	856.723	153.842	5.283	1.015.078	3.771
2014	41.038	170.100	4.632	216.054	3.538

Nei primi due mesi del 2018 sono sbarcate in Europa 11 mila persone, di cui oltre 5 mila sulle coste italiane (i restanti flussi si sono distribuiti equamente in Spagna e Grecia).

La crisi migratoria ha altresì determinato una crescita senza precedenti delle domande di protezione internazionale presentate negli Stati membri. Nel 2015 gli Stati membri hanno registrato un milione e 400 mila domande di protezione internazionale, contro le 600 mila dell' anno precedente. Il volume di domande nel 2016, seppur in diminuzione, è rimasto molto elevato, attestandosi a un milione e 236 mila, mentre il 2017 ha registrato un significativo rallentamento delle domande con circa 707 mila istanze di protezione (- 43 per cento).

In Italia si è assistito ad un trend annuale delle domande di protezione internazionale in continua crescita. Dalle 63 mila del 2014 si è passati alle 84 mila nel 2015 e alle 123 mila nel 2016; infine nel 2017 sono state presentate in Italia circa 130 mila domande di asilo.

Nel gennaio del 2018 le richieste di asilo nell'UE sono state circa 53 mila, 7 mila delle quali sono state registrate in Italia.

Presentata nel maggio del 2015, l' Agenda europea sulla migrazione include, da un lato, misure urgenti per affrontare l'emergenza dei flussi migratori determinata dalla crisi siriana e dalla ripresa degli sbarchi lungo la rotta del Mediterraneo centrale, dall'altro, una serie di iniziative di medio e lungo termine nel settore della politica migratoria, secondo un approccio basato sull'equilibrio tra principi di solidarietà e responsabilità.

Le misure urgenti: il sostegno dell'UE agli Stati membri posti

sulle frontiere esterne

Il rafforzamento del sostegno UE agli Stati membri più esposti ai flussi si sta traducendo, tra l'altro, in un maggior coinvolgimento delle principali Agenzie europee (Frontex, riformata e ridenominata Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea; EASO – Ufficio europeo per l'asilo; Europol, l'Agenzia europea per il contrasto al crimine) nelle attività di controllo delle frontiere esterne e di gestione degli sbarchi, oltreché nelle procedure di asilo.

Gli hotspot

Dal 2015 l'Unione europea ha avviato il metodo degli *hotspot*, centri strategici di smistamento di migranti con il sostegno delle citate Agenzie europee per quanto riguarda l'identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali; in tali sedi, il sostegno UE si è altresì sviluppato con riferimento all'avvio delle procedure di asilo (compresa, l'attuazione dei programmi di ricollocazione (*vedi infra*), e delle eventuali operazioni di rimpatrio.

Le operazioni coordinate da Frontex e la missione EUNAVFOR MED Sophia

Frontex ha rafforzato la propria funzione di coordinamento delle attività congiunte di sorveglianza delle frontiere marittime, con particolare riguardo alle missioni Poseidon (Mediterraneo orientale) e Triton (Mediterraneo centrale).

L'aumento dei flussi lungo la rotta del Mediterraneo centrale ha determinato l' ampliamento del raggio di azione in mare e del budget a disposizione della missione Triton, che di fatto ha sostituito nel 2016 l'operazione italiana Mare Nostrum nelle operazioni di controllo dei confini UE e di ricerca e salvataggio di vite umane in mare. Tale missione è stata recentemente sostituita dall'operazione Themis, che sostiene l'Italia per quanto riguarda i flussi provenienti da Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Turchia e Albania, con un mandato che, oltre alla ricerca e al soccorso dei migranti in mare, prevede altresì operazioni di intelligence concernenti le minacce terroristiche. Rispetto alla precedente Triton, l'area marittima di competenza risulta arretrata. Il Governo italiano ha precisato che, a differenza di quanto previsto con Triton, i migranti soccorsi nell'ambito della missione dovranno essere fatti sbarcare nel porto più vicino al punto in cui è stato effettuato il salvataggio in mare.

Il rafforzamento del sostegno dell'UE agli Stati membri di frontiera si è infine tradotto nella riforma del quadro giuridico di Frontex, trasformata in vera e propria Agenzia europea e dotata di maggiori funzioni e risorse (vedi infra l'Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea).

Nel giugno 2015 l'UE ha altresì avviato l'operazione navale EUNAVFOR MED Sophia (il cui comando è stato affidato all'Italia), volta ad individuare, fermare ed eliminare imbarcazioni e mezzi usati o sospettati di essere usati dai trafficanti di migranti nel Mediterraneo.

La missione (prorogata fino alla fine del 2018) è stata progressivamente potenziata attraverso una serie di decisioni del Consiglio dell'UE e di risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU, grazie alle quali, da un lato, il suo raggio di azione è stato esteso alle acque internazionali, dall'altro, sono state previste nuove funzioni quali: la formazione della guardia costiera libica nelle attività di sorveglianza del mare; l'attuazione dell'embargo dell'ONU sulle armi in alto mare al largo delle coste libiche.

Il sostegno finanziario

A partire dal 2015 l'Unione europea ha integrato le risorse previste nell'ambito del

bilancio pluriennale UE 2014-2020 in materia di migrazione, asilo e gestione delle frontiere, con un sostegno di emergenza *ad ho*c a favore di Italia e Grecia.

Le risorse previste nel bilancio pluriennale UE per i programmi nazionali in Italia in materia di migrazione, asilo, e gestione delle frontiere derivano dal Fondo migrazione, integrazione e asilo AMIF (circa 382 milioni di euro) e da gran parte del Fondo sicurezza interna ISF (circa 253 milioni di euro, a sua volta articolato in un Fondo per le frontiere di 182 milioni e un Fondo in materia di polizia di oltre 64 milioni di euro).

A seguito della crisi dei flussi migratori l'Italia si è vista assegnare dall'UE, a titolo di assistenza all'emergenza, 189 milioni di euro,

Il sostegno in emergenza ha finanziato per la massima parte i servizi offerti ai migranti e ai richiedenti asilo, compresi l' assistenza medica, l' interpretazione e la mediazione interculturale presso i punti di crisi e le altre aree di ingresso, oltreché le risorse umane e le attrezzature dei centri di accoglienza esistenti e futuri, nonché la fornitura di attrezzature speciali per i controlli di sicurezza e di strumenti per la lotta al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani.

La Grecia attualmente beneficia di circa 510 milioni di euro provenienti dal bilancio pluriennale UE 2014.2020 (fondi AMIF e ISF), mentre l'assistenza in emergenza per la crisi dei migranti si è tradotta in risorse aggiuntive per 440 milioni di euro.

I programmi di ricollocazione

Tra le iniziative più significative contemplate dall'Agenda risultano i programmi di ricollocazione in tutti gli Stati membri di parte dei richiedenti asilo sbarcati sulle coste italiane e greche per due anni a partire dal settembre 2015.

Si tratta delle decisioni del Consiglio adottate nel settembre 2015, con le quali l'UE ha declinato il principio di solidarietà tra Stati membri contenuto nell'articolo 79, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, previsto qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi.

Il meccanismo, oggetto di successive modifiche e integrazioni, si è assestato prevedendo la ricollocazione di circa 98 mila richiedenti asilo: oltre 63 mila dalla Grecia, circa 35 mila dall'Italia.

I programmi prevedono la ricollocazione di richiedenti asilo appartenenti a nazionalità caratterizzate da altissimi tassi di riconoscimento dello status di protezione internazionale (ad esempio le nazionalità siriana e afgana).

La Commissione europea ha periodicamente dato conto dell'attuazione di tali decisioni; al 7 dicembre 2017 sarebbero circa 33 mila le ricollocazioni, di cui circa 11 mila effettuate dall'Italia e oltre 22 mila dalla Grecia.

In sostanza è stato realizzato un terzo degli obiettivi individuati dal Consiglio, sebbene la Commissione europea ritenga di aver ricollocato la quasi totalità dei migranti aventi diritto.

In ogni caso, la Commissione europea è intervenuta per sanzionare gli Stati membri inadempienti avviando procedure di infrazione per il mancato rispetto dei programmi temporanei di ricollocazione nei confronti di Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia

Tali programmi sono scaduti nel settembre 2017, mentre sono tuttora in corso gli ultimi ricollocamenti concernenti migranti giunti in Italia e Grecia fino al 26 settembre 2017. La Commissione europea non ha ritenuto di rinnovare simili meccanismi prefigurando la possibilità di offrire incentivi finanziari agli Stati membri disponibili ad ulteriori ricollocamenti.

Misure a medio e lungo termine

L'Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea

Con la riforma del 2016 Frontex ha assunto il rango di Agenzia europea e visto rafforzato il proprio mandato nel senso di maggiori spazi di autonomia e di

intervento in caso di crisi migratorie. Tra i profili del rafforzamento più rilevanti si ricordano: l'istituzione di una riserva rapida di guardie di frontiera e di una riserva di attrezzatura di reazione rapida; il potere di valutare ed eventualmente di indirizzare raccomandazioni agli Stati membri circa la capacità di controllo delle frontiere; funzioni rafforzate di organizzazione, coordinamento e svolgimento di operazioni di rimpatrio di migranti irregolari.

Con un budget 2017 di oltre 300 milioni di euro (raddoppiato rispetto al bilancio 2015), attualmente l'Agenzia sta dispiegando circa 1500 guardie di frontiera in missioni dislocate in Grecia, Italia, Bulgaria e Spagna.

Il pacchetto asilo

Inizialmente prevista dall'Agenda esclusivamente come ipotesi da approfondire, a seguito di una attenta valutazione del funzionamento del sistema comune europeo di asilo riformato nel 2013 (il complesso di norme minime comuni che regolano il trattamento da parte degli Stati membri dei richiedenti protezione internazionale e delle rispettive domande di asilo) la Commissione europea ha rivisto tale prospettiva presentando nel 2016 una nuova riforma complessiva del sistema. Il pacchetto di proposte normative, tuttora all'esame delle Istituzioni europee, mira, da un lato, a ridurre l'eccessivo peso delle domande di protezione internazionale gravanti sui Paesi UE in prima linea in virtù del principio dello Stato di primo approdo, dall'altro, correggere la mancanza di uniformità da parte degli Stati membri nel trattamento dei richiedenti asilo, anche in relazione ai diversi tassi di riconoscimento di forme di protezione, che secondo la Commissione europea determinerebbe sia il fenomeno dell'asylum shopping sia il rischio di movimenti illegittimi secondari all'interno dell'UE.

Il pacchetto normativo, informato all'individuazione del giusto equilibrio tra principi di solidarietà e responsabilità prevede, tra l'altro: la revisione del cosiddetto regolamento Dublino in materia di ripartizione della competenza degli Stati membri circa il trattamento delle domande di asilo; una maggiore armonizzazione delle disposizioni sulle procedure di asilo e sullo status di beneficiario di protezione internazionale, nonché sugli standard relativi alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo; il rafforzamento del ruolo dell'EASO - Ufficio europeo per il sostegno all'asilo mediante la trasformazione dell'organismo in Agenzia europea.

La misura più significativa nell'ambito della riforma è rappresentata dall'introduzione, nel nuovo regolamento Dublino, di un meccanismo di assegnazione correttivo dei richiedenti asilo in deroga al principio dello Stato di primo approdo. Nel caso in cui uno Stato si trovi ad affrontare un afflusso sproporzionato di migranti, che superi il 150% della quota di riferimento, tutti i nuovi richiedenti protezione internazionale (indipendentemente dalla nazionalità), dopo una verifica dell'ammissibilità della domanda presentata, dovrebbero essere ricollocati in altri Stati membri fino a quando il numero di domande non sia ridisceso al di sotto di quel livello. È previsto tuttavia che gli Stati membri abbiano la possibilità di non partecipare temporaneamente al ricollocamento, versando un contributo di solidarietà di 250.000 euro allo Stato membro in cui sia ricollocato il richiedente del quale sarebbero stati responsabili ai sensi del meccanismo di equità.

Si tratta della misura più controversa nell'ambito dell'iter legislativo europeo del pacchetto asilo (che ha registrato significativi progressi solo per quanto il nuovo quadro giuridico dell'EASO e l'aggiornamento della disciplina relativa alla banca dati delle impronte digitali dei richiedenti asilo (EURODAC)). Nonostante nel novembre 2017 il Parlamento europeo si sia pronunciato a favore della proposta di revisione del regolamento Dublino, l'iter di tale disciplina sconta significativi rallentamenti in sede di Consiglio dell'UE, sostanzialmente per l' avversione di taluni Stati membri (in particolare il cosiddetto gruppo Visegrad composto da Polonia, Ungheria, Repubblica ceca e Slovacchia) al citato meccanismo di equità basato sulla redistribuzione per quote obbligatorie di richiedenti asilo tra tutti gli Stati membri.

Peraltro, in sede di negoziato al Consiglio, è recentemente emersa una proposta alternativa di meccanismo di ridistribuzione, basato prevalentemente su un approccio volontario degli Stati membri e su una maggiore graduazione delle soglie di emergenza determinate dal volume dei flussi in uno Stato membro.

Tale stallo si sta altresì traducendo in un fattore di criticità per la coerenza ed unicità dell'azione europea in materia di migrazione e asilo, atteso che rispetto a tali tematiche sono emerse sensibilità profondamente diverse tra le stesse Istituzioni europee.

A tale proposito merita ricordare che il Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, in vista della riunione di tale organismo nel dicembre 2017, ha pubblicamente giudicato il meccanismo di redistribuzione dei richiedenti asilo per quote obbligatorie altamente divisivo e sostanzialmente inefficace, prefigurando altresì, in caso di mancato raggiungimento del consenso su tale meccanismo entro giugno 2018, la proposta di soluzioni diverse per coniugare i principi di solidarietà e responsabilità tra Stati membri

Profili di azione esterna della politica di migrazione

La Dichiarazione UE-Turchia

Il flusso senza precedenti di migranti dalla Turchia alle isole elleniche, per la maggiora parte costituito da cittadini siriani in fuga dalle zone del conflitto in Siria, ha indotto l'UE a negoziare con la Turchia una serie di misure che sono principalmente contenute nella cosiddetta Dichiarazione UE Turchia del marzo 2016. L'accordo prevede, da un lato, maggiore collaborazione delle autorità turche nel contrasto al traffico dei migranti e un programma di rimpatrio dei migranti irregolari in Turchia, dall'altro il reinsediamento di una parte dei richiedenti asilo siriani nell'Unione europea, oltre al sostegno economico (3 miliardi per il 2016-2017) per i rifugiati siriani in Turchia e delle comunità locali turche che li hanno accolti. La Dichiarazione prevede altresì il rilancio del processo di liberalizzazione dei visti tra Ue e Turchia e dei negoziati relativi al processo di adesione della Turchia all'Unione europea

Secondo la Commissione europea l'accordo Ue-Turchia ha determinato una drastica riduzione dei flussi migratori irregolari (circa il 97 per cento): la media degli sbarchi nelle isole è passata dagli oltre 6 mila al giorno nell'ottobre 2015 ai circa 90 nel marzo 2016.

L'intervento in Africa per la riduzione delle cause profonde della migrazione

L'Unione europea ha avviato una serie di programmi economici in Africa volti a ridurre l'instabilità economica, sociale, e politica dei principali Stati africani di transito e di origine dei flussi migratori, chiedendo in cambio maggiore collaborazione per quanto riguarda il contrasto alle reti dei trafficanti di migranti e il rispetto degli obblighi di riammissione e di rimpatrio dei migranti irregolari in Europa. Viene in considerazione l'istituzione del Fondo fiduciario UE per l'Africa di circa 3,3 miliardi di euro, istituito in occasione del Vertice UE - Africa di La Valletta nel novembre 2015, per mezzo del quale trovano tuttora finanziamenti:

- misure per rafforzare la gestione dei flussi migratori (campagne di informazione volte a dissuadere i flussi, controlli alle frontiere, contrasto al traffico dei migranti, finanziamento dei rimpatri volontari assistiti).
- progetti volti a stimolare lo sviluppo economico, la realizzazione di servizi di base (sicurezza alimentare e nutrizionale, sanità, istruzione), e il

consolidamento delle Istituzioni nei Paesi terzi di origine e di transito.

L'assegnazione delle risorse del Fondo si articola in cinque regioni africane: Sahel e Lago Ciad (Burkina Faso, Cameroon, Ciad, Costa d'Avorio, Gambia, Gana, Guinea, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria and Senegal), Corno d'Africa (Gibuti, Eritrea, Etiopia, Kenya, Somalia, Sud Sudan, Sudan, Tanzania e Uganda), e Nord Africa; Marocco, Algeria, Tunisia, Libia ed Egitto.

Tale approccio è altresì alla base del Nuovo quadro di partenariato dell'UE, che si è tradotto in accordi (*migration compact*) con Paesi terzi prioritari (Niger, Mali, Nigeria, Senegal ed Etiopia), orientato a una migliore gestione del fenomeno migratorio

L'azione esterna dell'UE è stata da ultimo rinforzata con la previsione, nel settembre del 2016, del Piano di investimenti esterni, un nuovo strumento finanziario volto a stimolare gli investimenti in Africa e nel vicinato dell'UE con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli alla crescita nei paesi partner e le cause profonde della migrazione irregolare.

Il Piano prevede un sostegno economico articolato in sovvenzioni, garanzie, strumenti di condivisione dei rischi, nonché la combinazione di sovvenzioni e prestiti, sulla base di un contributo del bilancio dell'UE di 4,1 miliardi di euro, che nel disegno della Commissione europea dovrebbe fungere da leva finanziaria in grado di mobilitare fino a 44 miliardi di euro di investimenti privati per lo sviluppo sostenibile.

La Commissione europea ha chiesto agli Stati membri un contributo di uguale entità al fine di raggiungere un volume di investimenti di quasi novanta miliardi di euro.

Il Piano di investimenti esterni è stato, da ultimo, presentato al Vertice UE-Africa del 29-30 novembre 2017, in occasione del quale è stata definita la prossima linea di cooperazione tra i due continenti, articolata nei seguenti settori strategici: opportunità economiche per i giovani; pace e sicurezza; mobilità e migrazione; cooperazione in materia di governance.

Le misure relative alla situazione dei migranti bloccati in Libia

A partire dal secondo trimestre del 2016 l'Unione europea ha concentrato gli sforzi relativamente al flusso di migranti dalle coste libiche a quelle italiane, il cui trend si è mantenuto costantemente elevato almeno fino alla fine dell'estate del 2017.

In particolare, con la comunicazione della Commissione europea "La migrazione lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Gestire i flussi e salvare vite umane " del gennaio 2017 e la dichiarazione del Consiglio europeo informale di Malta del febbraio 2017, sono state individuate una serie di misure dirette, tra l'altro: all'intensificazione della lotta contro i trafficanti, in particolar modo tramite il sostegno alle autorità libiche competenti nelle attività di guardia costiera e di controllo delle frontiere terrestri meridionali; al sostegno delle comunità locali libiche che accolgono i migranti.

Soltanto nell'ambito del Fondo fiduciario di emergenza per l'Africa la Libia ha ricevuto aiuti per 158 milioni di euro

Ulteriori iniziative, consolidate a seguito dei risultati del Vertice UE-Africa del novembre 2017, sono state intraprese con l'obiettivo di migliorare la situazione umanitaria dei migranti in Libia con il coinvolgimento dei principali organismi internazionali (l'UNHCR e l'OIM)., e di potenziare i reinsediamenti, i rimpatri volontari assistiti e la reintegrazione nei Paesi di origine.

Sono circa 25 mila, secondo la Commissione europea, i migranti bloccati in Libia che sono stati rimpatriati nell'ambito dei programmi di rimpatrio volontario assistito attuati con il supporto delle organizzazioni internazionali citate.

Il quadrante medio-orientale

Il Parlamento della scorsa legislarura ha seguito costantemente la fase postbellica dell'Iraq, caratterizzata da elevata instabilità e grave frammentazione politica, anche dopo il completo ritiro dal paese delle truppe americane. L'Iraq è stato inoltre minacciato dalla pesante ipoteca iraniana sui partiti al governo, nonché dalla sempre più grave situazione di conflitto nella vicina Siria, sfociata poi nella formazione dell'ISIS e nell'attacco allo stesso territorio settentrionale iracheno da parte delle milizie del "Califfato", in modo particolarmente intenso, a partire dalla metà del 2014. In questo contesto rilevante è stato l'intervento il 20 agosto delle Commissioni Affari Esteri e Difesa della Camera del Senato, che hanno approvato risoluzioni tali da consentire, tra l'altro, la fornitura di armi e munizioni al Kurdistan iracheno, proprio in funzione di contenimento dell'espansionismo dell'ISIS. La gravissima minaccia dell'ISIS ricompattava le diverse componenti del paese, con la formazione di un governo aperto a sunniti e curd i- questi ultimi facevano tacere le propensioni indipendentistiche, almeno temporaneamente. Dopo quasi due anni di combattimenti si poteva registrare nel novembre 2017 la sconfitta dell'ISIS, ma i mesi successivi hanno visto riemergere i contrasti di fondo tra la leadership sciita di Bagdad e l'autonomismo del Kurdistan iracheno.

Anche gli sviluppi del quadro politico libanese sono stati attentamente monitoriati nel corso della XVII legislatura stante la posizione cruciale del paese nello scacchiere mediorientale, crocevia di innumerevoli tensioni e rischi. La Comunità internazionale è preoccupata in maniera crescente anche dalle ricadute del conflitto siriano e del contrasto tra Iran e Arabia Saudita sugli equilibri libanesi. Beirut è poi fondamentale per la presenza nel suo territorio della missione dell'ONU UNIFIL 2, nella quale il contingente italiano svolge un ruolo di primo piano. Il Libano è stato pertanto oggetto di ripetuti interventi legislativi volti, nell'ambito del rifinanziamento delle missioni militari, anche ad alleviare le condizioni di vita di quelle popolazioni.

Il Parlamento, in costante raccordo con il Governo, ha inoltre seguito sin dalle sue prime manifestazioni la crisi politica e successivamente il conflitto che ha investito la Siria dai primi mesi del 2011: i decreti-legge di proroga della partecipazione italiana alle missioni internazionali hanno finanziato iniziative di cooperazione in favore, tra l'altro, della Siria e dei Paesi ad essa limitrofi.

Nella XVII Legislatura, poi, più volte il Governo ha riferito in Parlamento sugli sviluppi della crisi siriana, nel frattempo complicatasi per lo scontro indiretto, nell'ambito di essa, tra diversi attori politici e religiosi regionali, e soprattutto per l'emergere dell'ISIS quale minaccia critica per la stessa integrità territoriale della Siria e del vicino Iraq.

L'Unione della sicurezza e il contrasto al terrorismo

Le ragioni del rilancio dell'azione europea in materia di sicurezza

La ripresa della minaccia terroristica in Europa e il perdurante fenomeno della criminalità organizzata, sempre più caratterizzato dal profilo della transnazionalità, hanno indotto l'Unione europea a rafforzare il proprio impegno in materia di sicurezza interna, ambito rispetto al quale i Trattati attribuiscono la predominante competenza agli Stati membri, prevedendo tuttavia un significativo margine di intervento da parte dell'Unione europea nella misura in cui tale azione possa costituire un valore aggiunto.

Tale impostazione è stata confermata con la Dichiarazione e tabella di marcia di Bratislava del 16 settembre 2016, mediante la quale il Consiglio europeo ha sottolineato la funzione dell'UE come garante della sicurezza dei suoi cittadini ed invitato le Istituzioni europee a fare tutto il necessario per sostenere gli Stati membri nell'azione volta a garantire la sicurezza interna e la lotta contro il terrorismo

Le principali linee guida dell'azione europea in tale settore sono contenute nell'Agenda europea sulla sicurezza e nella successiva comunicazione sulla realizzazione dell'Unione della sicurezza, documenti programmatici presentati dalla Commissione europea rispettivamente nell'aprile del 2015 e del 2016, recanti una serie di iniziative, anche di tipo normativo, alcune delle quali sono state già adottate ed in fase di implementazione.

In tale contesto, nell'ambito della Commissione europea la Presidenza Juncker ha creato uno specifico portafoglio per l'Unione della sicurezza (attribuito al Commissario Julian King) coadiuvato da una *task force* trasversale che abbraccia numerose competenze all'interno dell'Esecutivo europeo, cui è stato attribuito il mandato di garantire l'attuazione delle iniziative previste nei documenti programmatici citati.

Le iniziative dell'Unione europea in materia di terrorismo riguardano una serie di profili che oltrepassano i confini del quadro giuridico penale, pur significativamente riformato con particolare riguardo ai reati riconducibili a tale forma di crimine e alle attività ad esso strumentali, e della cooperazione tra autorità di contrasto, abbracciando politiche settoriali di diverso tipo come, ad esempio, la gestione dei controlli alle frontiere esterne, l'integrazione socio-culturale degli strati sociali a rischio di processi di radicalizzazione e le relazioni estere con i Paesi terzi maggiormente interessati dalla presenza di cellule terroristiche.

Tra le questioni più rilevanti per l'intervento dell'UE volto a contrastare la minaccia terroristica e la criminalità organizzata, devono ricordarsi:

- il fenomeno dei *foreign fighters*, combattenti stranieri, cittadini o residenti dell'UE aderenti alle campagne militari sotto le insegne dell'ISIS/Daesh, il cui ritorno sul territorio degli Stati membri rappresenta un fattore di rischio in termini sia di organizzazione di atti terroristici sia di capacità di radicalizzazione del contesto in cui vivono;
- la strategia antiradicalizzazione dell'UE con particolare riguardo ai luoghi

reali o virtuali considerati più a rischio: gli istituti penitenziari e il web (in particolare le piattaforme social); al tema è altresì strettamente associata la questione dei reati di odio e dei discorsi di odio, che rappresentano spesso il primo passo verso l'avvio di un processo di radicalizzazione;

- la gestione delle frontiere interne ed esterne dell'UE, con particolare riferimento ai rischi che può determinare lo Spazio unico senza controlli alle frontiere interne (che riguarda la maggior parte degli Stati membri), anche alla luce della comprovata natura transnazionale delle attività delle organizzazioni terroristiche e di quelle relative al crimine comune organizzato;
- l'aumento e l'ampiezza dello spettro dei fenomeni riconducibili al cybercrime, tema che ha richiesto una serie di interventi a livello UE sia sul piano dell'aggiornamento delle norme giuridiche sia su quello della cooperazione operativa tra Stati membri, che hanno riguardato sia la prevenzione e il contrasto alle minacce ai sistemi e alle reti informatici, sia la tutela della sfera privata da reati tradizionali perpetrati tramite l'uso di mezzi informatici;
- il miglioramento dei sistemi di scambio di informazioni tra autorità di contrasto (polizia e magistratura penale) e di intelligence tra Stati membri, in termini di volumi di dati scambiati e di razionalizzazione e semplificazione dell'uso delle principali banche dati UE nel settore degli affari interni.

Il quadro giuridico per la lotta contro il terrorismo e il blocco dell'accesso alle armi da fuoco, agli esplosivi, e ai finanziamenti.

Nel marzo 2017 l'Unione europea ha aggiornato il quadro giuridico in materia di contrasto al terrorismo (principalmente costituito da una decisione quadro del 2002) adottando una direttiva che, tra l'altro, amplia l'insieme delle fattispecie penali riconducibili ai reati di terrorismo, con particolare riguardo alla sfida posta dal preoccupante fenomeno dei combattenti stranieri.

Con tale provvedimento l'UE rende punibile quale fattispecie di reato di matrice terroristica, tra l'altro, i viaggi a fini terroristici (comprese le attività ad essi collegate come l' organizzazione e l' agevolazione tramite sostegno logistico e materiale, l'acquisto di biglietti o la pianificazione di itinerari), la partecipazione a un addestramento a fini terroristici (ad esempio per la fabbricazione o l'uso di esplosivi, armi da fuoco o sostanze nocive o pericolose), la fornitura o la raccolta di capitali, con l'intenzione o la consapevolezza che tali capitali saranno utilizzati per commettere reati di terrorismo e reati connessi a gruppi terroristici o ad attività terroristiche.

L'UE ha perseguito l'obiettivo della riduzione e chiusura degli spazi di azione dei terroristi anche tramite: l'adozione di una nuova direttiva relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi volta ad impedire ai criminali e ai terroristi di accedere alle armi più pericolose; la revisione (tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee) del regolamento UE sui precursori di esplosivi, per rafforzare le restrizioni e i controlli delle sostanze utilizzabili per la fabbricazione di esplosivi artigianali.

In tale ambito devono, da ultimo, segnalarsi una serie di proposte normative (il cui iter legislativo non è ancora completo) che mirano a ridurre la capacità delle

organizzazioni terroristiche (e genericamente criminali) di reperire risorse finanziarie.

Si tratta in particolare di:

- un regolamento sul riconoscimento reciproco degli ordini di congelamento e confisca;
- o un regolamento relativo ai controlli sul denaro contante in entrata o in uscita dall'Unione;
- o una direttiva per perseguire penalmente il riciclaggio di denaro;
- o un regolamento volto ad impedire I 'importazione e il deposito nell'UE di beni culturali esportati illegalmente da un Paese terzo.

Radicalizzazione

Fin dagli attentati terroristici di Londra del 2005 l'Unione europea ha avviato una serie di politiche in materia di radicalizzazione, termine utilizzato per descrivere un fenomeno che vede persone abbracciare opinioni, pareri e idee intolleranti suscettibili di portare all'estremismo violento.

I processi di radicalizzazione sono basati su una serie di fattori globali, sociologici e politici, interessando uomini, donne e soprattutto giovani cittadini o residenti europei di tutti gli strati sociali, che per una serie di ragioni (di tipo socioeconomico, ideologico, religioso o ancora psicologico) maturano un sentimento di rottura con la società in cui vivono.

La strategia dell'UE in materia di radicalizzazione – da ultimo aggiornata in una comunicazione della Commissione europea del 2016 – è basata su un approccio trasversale, volto ad includere sia strumenti di tipo reattivo (tra i quali il richiamato nuovo quadro giuridico penale in materia di terrorismo, con particolare riguardo al reclutamento di terroristi all'interno dell'UE) sia più propriamente di carattere preventivo, che si traducono in processi di integrazione e inclusione sociale, di reinserimento e deradicalizzazione delle persone considerate a rischio e degli stessi combattenti stranieri che fanno ritorno nel loro Paese.

Tale approccio è dipeso dalla stessa natura degli ambienti in cui si osservano i maggiori rischi di radicalizzazione: gli istituti penitenziari, la realtà virtuale di Internet, con particolare riferimento alle piattaforme social, ed infine gli ambienti frequentati dai più giovani come i contesti educativi.

Le misure di carattere preventivo messe in campo dall'UE possono articolarsi in sette ambiti specifici:

- i) sostenere la ricerca, la raccolta di informazioni, il monitoraggio e la connessione in rete;
- ii) contrastare la propaganda terroristica e gli incitamenti all'odio online;
- iii) affrontare il problema della radicalizzazione nelle carceri;
- iv) promuovere un'istruzione inclusiva e i valori comuni dell'UE;
- v) promuovere una società inclusiva, aperta e resiliente e rivolgersi ai giovani;
- vi) affrontare la dimensione securitaria nella lotta contro la radicalizzazione e
- vii) tener conto della dimensione internazionale.

Tra gli strumenti specifici in materia di prevenzione sui quali l'UE sta investendo molte risorse devono ricordarsi il Gruppo di esperti di alto livello in materia di radicalizzazione, la Rete per la sensibilizzazione alla

radicalizzazione (RAN), e il Forum dell'UE su Internet.

Il Gruppo di esperti di alto livello in materia di radicalizzazione è stato istituito dalla Commissione europea nel luglio del 2017 con l'incarico di definire raccomandazioni in materia di contrasto e prevenzione del fenomeno con particolare riguardo al coordinamento e alla cooperazione tra tutti i portatori di interesse. La RAN, recentemente rafforzata con l'istituzione al suo interno di un centro di eccellenza, è una piattaforma per scambiare esperienze, mettere in comune le conoscenze, identificare le migliori pratiche e sviluppare nuove iniziative per affrontare la radicalizzazione, cui partecipano diversi attori provenienti dagli Stati membri (psicologi, educatori, operatori sociali, capi delle comunità e ONG assieme a rappresentanti della polizia, del personale carcerario e di quello addetto alla sorveglianza delle persone in libertà provvisoria nonché rappresentanti di diversi ministeri e amministrazioni).

Il Forum dell'UE su internet riunisce rappresentanti dell'industria, degli Stati membri, delle autorità di pubblica sicurezza e partner della società civile per esaminare come affrontare le sfide poste dalla propaganda terroristica ed estremistica online attraverso una cooperazione volontaria rafforzata. Gli sforzi del Forum sono attualmente concentrati su due ambiti: limitare l'accessibilità on line del materiale terroristico; conferire ai partner della società civile gli strumenti per confutare la propaganda dell'estremismo violento e offrire alternative positive.

Tra gli strumenti di monitoraggio dei processi di radicalizzazione on line si ricorda infine il ruolo dell'unità IRU (Internet Referral Unit), istituita nel 2015 in seno ad Europol con il compito di segnalare ai fornitori di servizi on-line interessati i contenuti volti alla propaganda terroristica o all'estremismo violento su Internet (ad esempio video, immagini di uccisioni e decapitazioni, istruzioni per realizzare bombe, appelli alla violenza religiosa o razziale).

La Commissione europea, nel marzo 2018, ha inoltre indirizzato agli Stati membri una serie di raccomandazioni recanti misure operative volte a garantire maggiore rapidità nella rilevazione e nella rimozione dei contenuti illegali online anche di stampo terroristico o riconducibili a reati di odio.

Deve da ultimo segnalarsi l'iniziativa del 2016 della Commissione europea volta a contrastare l'*hate speech on line* (discorsi di odio e reati di incitamento all'odio, tema strettamente correlato alla propaganda terroristica e ai processi di radicalizzazione), che ha portato alla sottoscrizione da parte di Facebook, Twitter, YouTube e Microsoft di un Code of conduct recante un elenco di impegni per combattere la diffusione dell'illecito incitamento all'odio online in Europa, tra i quali il vincolo ad eliminare i messaggi illegali di incitamento all'odio entro 24 ore dalla segnalazione.

Frontiere UE e Spazio Schengen

L'azione UE in tale settore si è anzitutto tradotta in misure volte al rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne, da un lato, stringendo parzialmente le maglie normative europee in materia di ingresso e uscita dai confini UE, dall'altro, proponendo l'introduzione di nuovi meccanismi automatici di controllo dei transiti dei cittadini di Stati terzi, nonché migliorando il funzionamento e l'accesso ai sistemi informazione attualmente utilizzati dalle autorità di contrasto e di gestione delle frontiere.

Tra gli elementi chiave in tale settore, l'approvazione della riforma del Codice frontiere Schengen volta a rendere obbligatorie le verifiche sistematiche nella banche dati di sicurezza di tutti i viaggiatori, compresi i cittadini dell'UE che attraversano le frontiere, misura resasi necessaria tra l'altro in considerazione della significativa componente di cittadini europei (le stime Europol riferiscono un volume assai approssimativo nel 2017, intorno alle 7 mila persone) espatriati per

aderire alle milizie ISIS).

Sono invece tuttora in corso di esame legislativo: l'istituzione di un sistema di ingressi /uscite dell'UE (EES), volto a consentire la registrazione dei dati di ingresso e uscita dei cittadini dei Paesi terzi all'atto di attraversare le frontiere esterne; l'istituzione di un Sistema di informazione e autorizzazione per i viaggi (ETIAS) per consentire controlli di sicurezza su passeggeri che viaggiano in Europa in regime di esenzione del visto prima di arrivare alle frontiere UE.

È infine tuttora all'esame delle istituzioni legislative europee un pacchetto di riforma del Sistema di informazione Schengen, il principale database UE utilizzato dalle autorità di contrasto alla criminalità e di sorveglianza alle frontiere, che l'Unione europea intende migliorare, tra l'altro, rendendo obbligatorio l'inserimento nel sistema di alcune categorie di provvedimenti di Stati membri, come ad esempio il divieto di ingresso e l' ordine di rimpatrio dei cittadini di Stati terzi non legittimati ad entrare e rimanere sul territorio dell'UE.

Il tema dei rafforzamento dei controlli alle frontiere è stato declinato altresì con particolare riferimento alla gestione dei confini interni allo Spazio Schengen. In particolare, la ripresa della minaccia terroristica e con maggiore intensità la questione, particolarmente sentita da alcuni Stati membri, dei movimenti secondari dei migranti irregolari a seguito della recente crisi migratoria, hanno dapprima indotto una serie di Stati membri ad attivare (anche oltre i termini consentiti dalle norme attuali) tutti gli strumenti previsti dal Codice frontiere Schengen per sospendere il principio dell'abolizione dei controlli alle frontiere, e successivamente la Commissione europea a proporre una riforma del Codice stesso volta a consentire periodi di tale sospensione più estesi.

L'iter legislativo di tale riforma presso il Consiglio risulta particolarmente complicato, stante l'opposizione di un gruppo minoritario di Stati membri, tra i quali l'Italia e altri Paesi posti sui confini esterni UE. La discussione sulla proroga dei controlli di frontiera alle frontiere interne è, tra l'altro, strettamente connessa ai negoziati relativi alla riforma del regolamento Dublino, con particolare riferimento alla significativa opposizione da parte di una serie di Stati membri (in particolare il cosiddetto gruppo Visegrad) nei confronti del meccanismo di solidarietà in materia di redistribuzione di richiedenti asilo volto a temperare molto parzialmente il vigente principio di Stato di primo approdo.

Deve peraltro segnalarsi che la Commissione europea sta provando a individuare un difficile punto di equilibrio tra le esigenze degli Stati membri che richiedono maggiore flessibilità nell'introduzione dei controlli alle frontiere interne, e gli interessi degli Stati membri che temono una forte compromissione dello Spazio Schengen, affiancando alla proposta di riforma citata una serie di raccomandazioni che dovrebbero indurre gli Stati membri a sospendere il normale funzionamento dello Spazio Schengen esclusivamente in casi di effettiva emergenza e a preferire ai controlli di frontiera l'intensificazione delle misure interne di polizia.

Scambio di informazioni

La natura spiccatamente transnazionale delle attività delle cellule terroristiche sul suolo europeo, e più in generale delle organizzazioni criminali dedite ai reati che creano il maggior allarme sociale, ha indotto l'Unione europea ad avviare una serie di misure volte a eliminare le lacune riscontrate in materia di scambio di informazioni tra autorità di contrasto (polizia e magistratura penale) oltreché tra servizi di intelligence.

In tale contesto deve anzitutto inquadrarsi l'aggiornamento del quadro giuridico di Europol, l'Agenzia europea cui è affidato li mandato di assistere le autorità degli Stati membri nelle attività di contrasto delle forme gravi di criminalità internazionale e del terrorismo.

Le funzioni di centro di sostegno alle operazioni di contrasto, di scambio di informazioni sulle attività criminali, e di condivisione delle competenze in tema di applicazione della legge, sono state rafforzate con l'approvazione - nel maggio 2016 - del regolamento n. 2016/794, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI.

Tale riforma ha peraltro dato attuazione al principio di controllo democratico sulle attività di Europol, contenuto nel Trattato sul funzionamento dell'UE, prevedendo l'istituzione di un Gruppo misto di controllo parlamentare su Europol, cui partecipano rappresentanti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo. Recentemente istituito, il Gruppo si è già riunito con l'obiettivo di definire le proprie regole di funzionamento.

Da ultimo, si ricorda che per affrontare più efficacemente le attuali sfide in materia di sicurezza, Europol ha costituito al suo interno una serie di cellule dedicate a settori criminali circoscritti. Si tratta in particolare del Centro europeo sul cybercrime EC3), il Centro europeo sul traffico di migranti (EMSC) e il Centro europeo per il contrasto al terrorismo (ECTC).

Il miglioramento della condivisione delle informazioni è alla base altresì di una serie di iniziative europee, che interessano, tra l'altro, la messa in rete dei casellari giudiziari anche con riferimento a cittadini di Stati terzi, i codici di prenotazione dei viaggi aerei da e verso l'Europa, le diverse banche dati contenenti informazioni biometriche (impronte digitali, immagini facciali e DNA), settori nei quali sono stati presentate proposte normative ad hoc o è stata sollecitata l'implementazione da parte degli Stati membri delle discipline vigenti.

Al riguardo si ricorda che la Commissione europea sta producendo sforzi significativi, in termini di finanziamenti, per sostenere gli Stati membri nell'attuazione della direttiva relativa ai dati del codice di prenotazione (cosiddetta direttiva PNR, la cui scadenza per il recepimento è stata stabilita nel maggio 2018); può dirsi lo stesso per quanto riguarda l'attuazione delle decisioni di Prum per lo scambio di dati dattiloscopici, dati sul DNA e dati di immatricolazione dei veicoli in merito alle quali ha altresì avviato procedure di infrazione per mancato recepimento, tra l'altro, anche nei confronti del nostro Paese.

Da ultimo, si ricorda che sono tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee una serie di misure volte a realizzare la cosiddetta interoperabiltà delle banche dati europee impiegate dalle autorità di contrasto e di gestione delle frontiere, che dovrebbe tradursi nella realizzazione di uno sportello unico in grado di interrogare simultaneamente i molteplici sistemi di informazione (ad esempio, il Sistema di informazione Schengen SIS, Eurodac, il Sistema di informazione dei visti VIS, i futuri EES ed ETIAS, il sistema di informazione sui casellari giudiziali per i cittadini UE e di Paesi terzi ECRIS), potenziato da un unico sistema di confronto biometrico al fine di consentire alle autorità competenti di verificare identità false o multiple.

Cybercrime

A partire dalla presentazione nel 2013 della Strategia europea per la cibersicurezza, l'Unione europea ha progressivamente rafforzato le misure volte a contrastare la criminalità informatica e gli attacchi informatici, fenomeni che generano crescente allarme sociale considerato il coinvolgimento sempre più significativo delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione in tutti i settori

dell'economia e della società.

L'Unione europea ha sviluppato una serie di strumenti che riconducono al *cybercrime* tre principali categorie di illeciti:

- gli attacchi alle reti e ai sistemi informatici;
- la perpetrazione di reati di tipo comune (ad esempio, crimini essenzialmente predatori) tramite l'uso di sistemi informatici;
- la diffusione di contenuti illeciti (ed esempio, pedopornografia, propaganda terroristica,etc) per mezzo di sistemi informatici.

Il primo fronte individuato dall'Unione europea è considerato di particolare rilievo, attesa la vitale importanza delle reti e dei sistemi informatici rispetto al funzionamento delle infrastrutture critiche (tra tutte, il sistema dei trasporti, le strutture ospedaliere, quelle energetiche), la cui sicurezza attiene peraltro al normale svolgimento della vita democratica di un Paese. A tale proposito, l'indirizzo dell'UE si è sviluppato su diversi piani di intervento, poiché la natura di vera e propria minaccia ibrida degli attacchi informatici ha spinto le istituzioni europee a considerare la questione anche sotto il profilo della politica estera, di sicurezza e di difesa europea.

In tale settore l'iniziativa più rilevante è rappresentata dalla recente direttiva sulla sicurezza delle reti e dell'informazione (direttiva NIS approvata nel luglio 2016), con la quale l'Unione europea ha posto le basi per un miglioramento della cooperazione operativa tra Stati membri in caso di specifici incidenti di cibersicurezza e della condivisione delle informazioni sui rischi.

La nuova normativa è stata integrata con i progetti, tuttora all'esame delle Istituzioni legislative UE, di rafforzare il mandato dell'ENISA, l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione per quanto riguarda l'assistenza agli Stati membri in caso di ciberattacco, e di realizzare un sistema europeo di certificazione che garantisca la sicurezza dei prodotti e dei servizi nel mondo digitale.

Da ultimo, tra le questioni relative a questa forma di cybercrime che secondo l'UE meritano maggiore approfondimento devono inserirsi: il rafforzamento della cooperazione pubblico privato con particolare riferimento allo scambio di informazioni e di best practise relativamente agli attacchi ai sistemi informatici, atteso il significativo ruolo dei soggetti privati nella gestione delle maggiori infrastrutture informatiche; l'azione UE sul fronte delle relazioni internazionali, anche tramite l'intervento del Servizio di azione esterna UE, considerata l'accertata provenienza, in alcuni casi, di attacchi da parte di organismi governativi di Stati terzi.

Per i profili relativi al contrasto di reati comuni commessi **on line** l'azione dell'UE ha significativamente rafforzato strumenti già esistenti di diritto penale, il cui obiettivo principale è il consolidamento complessivo della fiducia dei consumatori in un mercato unico digitale al riparo dalle attività criminali.

Si tratta in particolare della riforma della normativa europea relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti, considerata non più al passo con i progressi tecnologici, con l'obiettivo di renderla neutra rispetto all'incessante evoluzione tecnologica dei metodi automatici di transazione monetaria.

Infine, la Commissione europea sta affrontando il tema assai sentito dell'accessibilità e dell'uso delle prove digitali da parte delle autorità di contrasto degli Stati membri, questione particolarmente complicata sia dall'arduo compito di decrittare strumenti e dati usati dai criminali informatici, sia dalla difficoltà di ancorare le prove digitali ad una specifica giurisdizione territoriale.

La questione israelo-palestinese

Il **conflitto israelo-palestinese**, nel più ampio contesto regionale mediorientale, costituisce da sempre interesse prioritario del Parlamento, che ne segue gli sviluppi attraverso attività di informazione e di indirizzo al Governo. A lungo considerato il principale conflitto mediorientale, dopo le Primavere arabe e l'esplosione della guerra civile in Siria lo stallo tra israeliani e palestinesi è sembrato assurgere ad un rilievo minore.

Va tuttavia ricordato come l'accendersi delle tensioni regionali, se apparentemente non ha toccato Israele, ha certamente costituito motivo di preoccupazione per i governi di Tel Aviv: basti ad esempio il notevole peggioramento dei rapporti con un tradizionale alleato, la Turchia. Mentre poi la rapida defenestrazione della Fratellanza musulmana dalla direzione politica dell'**Egitto** è sembrata aver riportato i rapporti israelo-egiziani nell'alveo tradizionale del periodo di Mubarak, il coinvolgimento di Hezbollah libanese e dell'Iran nel conflitto siriano a fianco del regime di Assad ha segnato un avvicinamento pericoloso ad Israele, con conseguenti rischi anche di un riaccendersi del conflitto con il **Libano**.

La Strategia italiana per l'Artico

La regione artica, a seguito dell'innalzamento delle temperature globali e dello scioglimento dei ghiacciai perenni, si è trasformata da territorio inaccessibile in nuova frontiera dello sviluppo economico e commerciale globale. L'arretramento dei ghiacciai, infatti, da un lato rende possibile l'accesso a risorse petrolifere, gasiere e minerarie sinora inesplorate, e dall'altro offre la possibilità di navigare per periodi più lunghi e in condizioni di maggior sicurezza lungo le rotte artiche, che sono i passaggi transoceanici più rapidi di collegamento tra i poli economici europei, asiatici ed americani. Le rotte marittime e le risorse energetiche della regione artica, pertanto, si sono andati configurando sempre più come uno snodo centrale di conflitti ed interessi, determinando quella che viene definita la "corsa all'Artico" . In tale non semplice contesto l'Italia opera per la tutela dei propri interessi, potendosi avvalere di un'efficace attività diplomatica e di riconosciute capacità tecnologiche, in particolare nel settore dell'estrazione petrolifera in ambienti ostili.

L'indagine conoscitiva sulla Strategia italiana per l'Artico

Lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sulla Strategia italiana per l'Artico è stata deliberata dalla Commissione Affari esteri nella seduta del 14 giugno 2016. Il termine per la conclusione dei lavori, inizialmente fissato per la fine del 2016, è stato successivamente posposto al 31 dicembre 2017.

Nel programma viene evidenziato come l'attenzione per quell'area trovi conferma anche nella circostanza che l'Italia, dal 2013, è membro osservatore del Consiglio Artico, il forum per la promozione della cooperazione, del coordinamento e dell'interazione fra gli Stati artici (i cinque Stati costieri artici sono Russia, Stati Uniti, Canada, Danimarca attraverso la Groenlandia, e Norvegia) con il coinvolgimento delle comunità indigene e di altri gruppi umani regionali su questioni come la protezione ambientale e lo sviluppo sostenibile. Tale attenzione è comprovata anche dal documento, pubblicato dal MAECI nel 2015 ed aggiornato l'anno successivo, Verso Una Strategia Italiana Per l'Artico - Linee-Guida Nazionali che ha fissato le linee generali strategiche della politica italiana nell'area, volta a promuovere pace, sicurezza e prosperità nella regione. Nel programma viene rammentato che la Russia possiede e controlla una parte rilevante delle coste che si affacciano sull'Artico, con una presenza di gran lunga superiore a quella degli Stati Uniti e del Canada, sia in termini di controllo delle rotte, sia per quanto riguarda il potenziale sfruttamento delle risorse naturali. Anche la Cina manifesta un crescente interesse per l'area artica che, nel suo complesso, sta subendo un processo di progressiva militarizzazione, preoccupante per i futuri equilibri geopolitici. La finalità dell'indagine conoscitiva consiste precisamente nell'approfondimento degli interessi geopolitici dell'Italia per tale regione, alla luce della sua cruciale rilevanza strategica.

L'indagine conoscitiva ha preso avvio con l'audizione del Sottosegretario agli affari esteri e alla cooperazione internazionale (24 gennaio 2017) che ha riferito sulle attività e sullo sviluppo del Consiglio Artico, nonché sulla storica presenza italiana nell'area, precedente dell'attuale, che consiste nella base di ricerca scientifica Dirigibile Italia nelle isole Svalbard e in una crescente presenza di imprese italiane. Il rappresentante del Governo ha riferito come, in omaggio ad un approccio ispirato alla logica del Sistema Paese, sia stato istituito presso il MAECI il "tavolo artico", composto dai rappresentanti delle amministrazioni interessate alla regione artica, dagli enti e dalle agenzie di ricerca e dalle imprese, cui si aggiungono cultori della materia; si tratta di un gruppo informale di consultazione che funge da cinghia di trasmissione tra il Ministero e i principali stakeholder nazionali, i quali vengono aggiornati sugli sviluppi sul piano politico, derivanti dalla partecipazione italiana alle riunioni del Consiglio artico in qualità di membro osservatore.

L'ambasciatore d'Italia a Oslo, ascoltato nella seduta del 15 febbraio 2017, ha sottolineato il ruolo attivo della diplomazia parlamentare nell'Artico, rammentando l'ottima interlocuzione esistente con la Conferenza dei Parlamentari della Regione Artica (CPAR), un organismo che raccoglie membri designati dai Parlamenti degli otto Stati membri del Consiglio Artico. Il rapporto, più nello specifico, con la Norvegia è di particolare importanza per gli interessi italiani - ha affermato l'ambasciatore - in quanto si tratta del più "artico" dei Paesi a livello planetario (circa il 10 per cento della popolazione norvegese, mezzo milione di persone, risiede oltre il Circolo polare) e dunque del più sensibile agli sviluppi dell'area. E' stata posta in evidenza anche la forte connotazione norvegese del Consiglio Artico, che ospita il Segretariato del Consiglio nella città di Tromsø, dove ha pure sede il Segretariato economico del Consiglio. La Norvegia, ha concluso l'intervenuto, sostiene una politica inclusiva del Consiglio Artico, favorendo l'entrata di membri e Paesi osservatori non artici, come l'Italia, con la quale condivide l'approccio tradizionale dell'Artico come spazio deputato per eccellenza alla collaborazione internazionale. L'ambasciatore ha accennato anche il tema dello status dell'arcipelago delle isole Svalbard, assegnate alla Norvegia dal Trattato di Parigi del 1920, fatti salvi diritti particolari in capo alle altre potenze firmatarie, che erano essenzialmente i vincitori della Prima guerra mondiale riuniti nel Consiglio della Società delle Nazioni, tra cui gli Stati Uniti, la Francia, la Gran Bretagna e l'Italia; tali diritti sono stati estesi agli altri firmatari del Trattato, in tutto oggi 42, che hanno diritto di stabilimento e di libertà di esercizio di attività economica in condizioni di assoluta parità con i cittadini norvegesi.

Nella seduta del 15 marzo 2017 è intervenuto il Presidente della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI) che, tra il resto, a riprova della centralità geostrategica della regione artica, ha evidenziato come il Consiglio Artico rappresenti l'unico consesso di riflessione politica e geostrategica in cui tutti i grandi attori globali siedono ai massimi livelli, a prescindere dagli eventuali scenari di crisi che li contrappongono in altre parti del mondo. L'intervenuto ha quindi trattato la questione della necessità di regolare, con finalità di tutela dell'ecosistema artico, il passaggio delle navi a nord-ovest; esso normalmente è chiuso dal ghiaccio ma potrebbe riaprirsi, come già avvenuto, a seguito dei cambiamenti climatici in corso, agevolando il transito di un volume di navi mercantili allo stato incontrollabil. Densa di rischi ambientali è anche l'intensificazione dell'attività estrattiva off-shore praticata

in Artico, mentre la mancanza di un Trattato sull'Artico - che attualmente è in fase di laboriosa negoziazione - ha per conseguenza anche uno sfruttamento sregolato ed irrisarcibile delle risorse ittiche nelle porzioni dove i ghiacci si sono sciolti, con danni irreversibili alle economie delle popolazioni locali.

Nella seduta del 12 aprile 2017 la Commissione ha ascoltato l'ambasciatore del Regno di Danimarca in Italia, che ha diffusamente illustrato la politica e gli interessi, economici e politici danesi nell'area, sottolineando che la strategia nazionale per l'Artico 2011-2020, che ha posto obiettivi specifici di sviluppo economico sostenibile, prevede che la cooperazione nell'area debba avere una natura pacifica; pertanto gli interessi del vasto territorio (comprendente anche Groenlandia e le le isole Fær Øer) vengono perseguiti attraverso forme di collaborazione estese e pacifiche, anche con paesi come la Russia con la quale c'è contrapposizione su altri dossier (Siria ed Ucraina). La posizione della Norvegia e gli interessi nazionali norvegesi in Artico sono stati oggetto dell'audizione dell'ambasciatore del Regno di Norvegia in Italia (2 maggio 2017), che ha illustrato i contenuti della nuovissima strategia per l'Artico, incardinata sui principi della collaborazione internazionale, dello sviluppo economico e commerciale, dello sviluppo delle conoscenze, delle infrastrutture e protezione ambientale e della preparazione a possibili emergenze. Entrambi i diplomatici hanno sottolineato il ruolo centrale del Consiglio artico nella ricerca di soluzioni condivise alle sfide regionali facendosi punto di raccolta di tutti i principali portatori di interesse, tra cui i popoli indigeni.

L'indagine conoscitiva proseguita con l'audizione di rappresentanti del Centro Nazionale delle Ricerche (CNR), svolta nella seduta del 17 maggio 2017, che hanno dato conto dell'attività del CNR e dell'Italia, in generale, in Artico. Gli intervenuti hanno sottolineato che la finalità dell'attività scientifica è lo studio dei meccanismi in atto nel cambiamento climatico, nel riscaldamento globale e nei mutamenti degli ecosistemi, evidenziando, altresì, che tale attività di ricerca svolge una forte azione di supporto alla Strategia nazionale per l'Artico anche da un punto di vista geopolitico, come nel caso dell'endorsement offerto al MAECI per l'ingresso dell'Italia nel Consiglio Artico.

Il 21 giugno 2017 si è svolta l'audizione di rappresentanti dell'Agenzia Spaziale Italiana (ASI) e dell'industria Telespazio/e-GEOS.II rappresentante dell'ASI ha illustrato le attività dell'agenzia in relazione all'osservazione della Terra, che viene effettuata con strumentazioni uniche al mondo ("costellazione di satelliti") le quali consentono un monitoraggio accurato e continuo degli eventi sia naturali (quali lo scioglimento dei ghiacciai), sia accidentali (come lo sversamento di idrocarburi nel mare), sia conseguenti ad attività umane (sfruttamento delle risorse); la collaborazione con l'industria tele spaziale e-GEOS, joint venture tra il gruppo Telespazio e l'ASI, consente l'archiviazione di un'imponente base di dati che trovano applicazione in numerosi settori (tra i quali meteorologia e telecomunicazioni).

Elena Sciso, Ordinario di Diritto internazionale e dal 1998 arbitra internazionale, designata dal Governo italiano, per la soluzione delle controversie in materia di tutela ambientale nell'Antartide, presso la Corte permanente di arbitrato dell'Aja, è intervenuta il 28 giugno 2017. L'audizione si è focalizzata sul profilo giuridico della «questione Artico», con particolare riferimento al diritto internazionale del mare, al Trattato delle Isole Svalbard, siglato dall'Italia nel 1920, al cosiddetto Accordo di Barents tra Norvegia e Russia per lo sfruttamento delle risorse energetiche

nell'Artico siglato nel 2010 dopo lunga disputa, e all'opportunità che la comunità internazionale si attivi per uno specifico strumento giuridico sull'Artico, in analogia con quanto è avvenuto per l'Antartide con il Trattato di Washington (1959, completato, nel 1991, dal Protocollo di Madrid di tutela ambientale). Sciso ha enumerato gli strumenti giuridici che regolano le relazioni internazionali in Artico, a partire dalla Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare (1982), che codifica il diritto consuetudinario del mare. La Convenzione, ratificata da 167 Stati, è un trattato a portata universale ed uno strumento giuridico fondamentale per la gestione delle questioni che riguardano l'Artico perché disciplina le varie zone costiere, che sono pertinenza degli Stati costieri. Vi aderiscono tutti gli Stati del Consiglio Artico tranne gli Stati Uniti. All'Artico si applica anche la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (Accordi di parigi Parigi del dicembre 2015, che sono stati ratificati da tutti gli Stati artici). L'audizione è proseguita con un dettagliata analisi del funzionamento del Consiglio artico.

Nella medesima seduta il Presidente della Commissione esteri ha riferito sugli esiti della missione in Norvegia e Isole Svalbard di una delegazione della Commissione, da lui stesso guidata, svolta nei giorni 14-18 giugno 2017 e finalizzata al rafforzamento delle relazioni bilaterali e all'approfondimento di alcune tematiche emerse nell'ambito dell'indagine.

Il 20 luglio 2017 sono intervenuti rappresentanti di ENI che hanno illustrato la presenza della company italiana in artico, che opera in Alaska, Norvegia e Russia con attività di esplorazione, produzione e studio, anche con riferimento alle questioni di ordine geopolitico che stanno emergendo nella regione.

L'audizione del Consigliere del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE) per le questioni dell'Artico si è svolta, in videoconferenza, il 26 luglio 2017, incentrandosi sul ruolo in Artico dell'Unione europea, ancora in attesa dell'approvazione del proprio status di osservatore in seno al Consiglio Artico. E' stata rammentata la Comunicazione congiunta "Una politica integrata dell'Unione europea per l'Artico" emessa il 27 aprile 2016 dall'Alta Rappresentante e dalla Commissione, un documento che, in continuità con altri precedenti atti comunitari sul tema, pone l'Unione europea come un soggetto artico in quanto due Stati membri, Finlandia e Svezia, sono Stati artici, come lo è la Danimarca grazie alla Groenlandia, mentre Islanda e Norvegia sono Stati artici che, in quanto parte dello Spazio Economico Europeo, sono strettamente associati all'Ue. Da ciò deriva che, sebbene l'Ue non possa avere responsabilità primaria per gli sviluppi che riguardano gli Stati artici - è detto nella Comunicazione - l'Unione non può non essere presente nelle numerose questioni di carattere transfrontaliero che riguardano l'Artico.

Nella seduta del 17 ottobre 2017 si è svolta l'audizione del Presidente e Direttore Generale della Société du Plan Nord – Québec che ha illustrato il Plan du Nord. Si tratta di un'innovativa strategia di sviluppo economico varata nel maggio 2011 al fine di promuovere lo sviluppo economico della regione a nord del 49° parallelo. Il Piano, che avrà la durata di venticinque anni, ha l'obiettivo di promuovere investimenti nei settori estrattivo, dell'energia, della silvicoltura e del turismo e di creare e consolidare 20.000 posti di lavoro ogni anno per il tempo di durata del Piano. La Société du Plan Nord, in particolare, ha l'obiettivo di contribuire, in collaborazione con i rappresentanti delle regioni, con le popolazioni locali e con il settore privato, a uno sviluppo integrato e coerente della regione interessata dal

Plan Nord, in base al principio dello sviluppo sostenibile e alle linee guida definite dal governo del Québec in relazione al medesimo Piano.

L'ambasciatore della Repubblica di Finlandia in Italia, intervenuto nella seduta del 15 novembre 2017, ha illustrato le linee programmatiche della presidenza di turno del Consiglio Artico detenuta dal suo Paese fino al 31 dicembre 2019. Il programma della presidenza finlandese è rivolto all'implementazione degli Accordi di Parigi sui cambiamenti climatici e degli obiettivi di sviluppo sostenibile nel contesto della cooperazione artica; esso, inoltre, pone l'accento sul rafforzamento della cooperazione artica anche allo scopo di contribuire al mantenimento della stabilità regionale. Altro impegno della Finlandia è quello di promuovere i sistemi di connettività in Artico e la cooperazione meteorologica, nonché l'istruzione e la formazione delle popolazioni artiche come chiave per uno sviluppo sostenibile.

Il 21 novembre 2017 si è svolta l'audizione del Consigliere dell'Ambasciata del Canada, che si è soffermato sull'evoluzione della politica estera canadese per l'Artico. Si tratta di una regione alla quale il governo attribuisce rilievo primario riguardo alle strategie politiche di sviluppo e di tutela del territorio, in considerazione del fatto che l'Artico canadese comprende oltre il 40 per cento del territorio del Paese ed ospita oltre 100.000 cittadini canadesi. Il Consigliere ha sottolineato, inoltre, che l'Artico canadese è un teatro di sperimentazione politica, economica e sociale avanzatissima ed innovativa, stante che oltre il 50 per cento degli abitanti della regione è composto da popoli indigeni, circostanza che informa la visione e le relative politiche.

La Consigliera per l'Ambiente, la Scienza e la Tecnologia dell'Ambasciata degli Stati Uniti a Roma è stata ascoltata il 5 dicembre 2017 in un'audizione dove è stato sottolineato il ruolo di primo piano svolto dagli USA nella regione artica, in ragione degli importanti interessi economici, ma anche geopolitici coinvolti, che vanno dalla sicurezza nazionale alla protezione dell'ambiente, allo sviluppo sostenibile, alla promozione della cooperazione fra gli Stati artici, con il coinvolgimento delle popolazioni locali dell'Alaska nelle decisioni che le riguardano. Nel corso della seduta si è rammentato che al termine della presidenza statunitense del Consiglio Artico (aprile 2015- maggio 2017) si è svolto un incontro interministeriale del Consiglio a Fairbanks, Alaska, dove è stata adottata la Dichiarazione di Fairbanks nella quale si riafferma l'importanza della sicurezza e della protezione dell'Oceano Artico, del miglioramento delle condizioni di vita ed economiche nella regione, del monitoraggio dei cambiamenti climatici e del rafforzamento della cooperazione nel Consiglio Artico. Nella medesima occasione è stato siglato l'accordo sul miglioramento della cooperazione scientifica internazionale in Artico, frutto del lavoro della task force sulla cooperazione scientifica co-presieduta da Russia e Stati Uniti. L'intervento svolto dalla Consigliera ha considerato le modalità con le quali le nazioni e i popoli dell'Artico affrontano i cambiamenti all'interno del Consiglio Artico, così come si sono verificati durante la presidenza americana, con un'attenzione particolare per le questioni ecologiche.

Infine il 13 dicembre 2017 l'intervento del Capo della delegazione italiana al Consiglio Artico ha concluso i ciclo di audizioni dell'indagine conoscitiva. Nella seduta, che ha avuto carattere ricognitivo del lavoro svolto, è stata evidenziata, tra il resto, l'opportunità che la questione dell'Artico - regione dove coesistono interessi economico-imprenditoriali in espansione ed interessi strategici e di sicurezza -

venga trattata anche al di là del Consiglio Artico, in quanto soprattutto i grandi attori non hanno interesse che tale strumento di soft law affronti tali temi. Altri argomenti trattati il ruolo italiano nel Consiglio Artico, apprezzato dai partner in un ambito di governance sempre più inclusiva, e la qualità della presenza scientifica italiana.

Il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva è stato discusso dalla Commissione Affari esteri nella seduta del 19 dicembre 2017 e successivamente approvato il 16 gennaio 2018.

L'attività legislativa: il Programma di ricerche in Artico (PRA)

Dando seguito alle istanze emerse nel corso dell'indagne conoscitiva, e allo scopo di rafforzare e meglio strutturare gli attori della ricerca scientifica in Artico, dotando il comparto di uno strumento finanziario *ad hoc,* nel corso dell'esame presso la Camera della disegno di legge di bilancio 2018 (C. 4768/I Governo, approvato dal Senato) la Commissione ha approvato all'unanimità un apposito emendamento, finalizzato ad istituire per il triennio 2018-2020 il Programma di ricerche in Artico (PRA). Pertanto, l'art. 1, commi 1170-1177 della legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018) istituiscono e disciplinano il Programma di ricerche in Artico (PRA) per il triennio 2018-2020. A copertura degli oneri viene istituito, nello stato di previsione del MIUR, il Fondo per il programma di ricerche in Artico con una dotazione di 1 milione di euro per il triennio 2018-2020.

I nuovi commi recano le seguenti disposizioni:

- 1170: istituisce per il triennio 2018-2020 il Programma di ricerche in Artico (PRA), finalizzato al sostegno dell'Italia quale Stato osservatore del Consiglio artico. La disposizione è finalizzata, altresì, alla realizzazione degli obiettivi della Strategia italiana per l'Artico, adottata nel 2015 dal MAECI, ad assicurare la partecipazione italiana all'*International Arctic Science Committee* (IASC), al *Sustaining Arctic Observing Networks* (SAON) ed al *Ny Alesund Science Managers Commitee* (NySMAC), nonché all'attuazione degli impegni assunti dal nostro Paese con la Dichiarazione congiunta dei ministri della ricerca firmata a Washington (28 settembre 2016) in occasione della prima *Arctic Science Ministerial*;
- 1171: assegna l'elaborazione e la proposta delle linee strategiche e di indirizzo attuativo del PRA al CNR nell'ambito del Comitato scientifico per l'Artico-CSA appositamente istituito;
- 1172: l'approvazione del PRA, contenente le linee strategiche e di indirizzo attuativo ed i programmi annuali di ricerca, nonché la vigilanza sull'attuazione, sono compito del Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto tra di loro;
- 1173: istituisce il Comitato scientifico per l'Artico-CSA presso il CNR, Dipartimento scienze del sistema terra e tecnologie per l'ambiente (DTA), il quale è incaricato di:
- a) elaborare il PRA su base triennale e i relativi piani annuali;

- b) assicurare il collegamento con gli organismi scientifici internazionali;
- c) coordinare le attività di ricerca italiane con quelle di altri Paesi presenti in Artico;
- d) promuovere sinergie e collaborazioni tra PRA e le altre iniziative nazionali in Artico, in particolare quelle inserite in progetti europei;
- e) predisporre a fine triennio una relazione per il MAECI ed il MIUR;
- f) raccogliere la documentazione sui risultati delle attività scientifiche in Artico;
- g) incentivare, anche con borse di studio, la conoscenza e lo studio delle tematiche polari e dei cambiamenti climatici;
- 1174: stabilisce la composizione del Comitato scientifico per l'Artico, che è formato da 9 membri con mandato triennale rinnovabile. Presieduto dal Capo della delegazione italiana al Consiglio Artico, il Comitato si compone di un rappresentante del MIUR, del rappresentante italiano nell'*International Arctic Science Committee*, del rappresentante italiano di NySMAC, di quattro esperti in problematiche polari nominati dal presidente del CNR su designazione del CNR medesimo, dell'Istituto nazionale di oceanografia e di geofisica sperimentale (OGS), dell'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia (INGV) e dell'ENEA (Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile), e di un esperto in problematiche polari, nominato dal CNR ed indipendente dagli enti nominati, anche nazionalità non italiana.
- 1175: il CNR, nel rispetto delle norme stabilite dal MIUR, provvede all'attuazione del Programma annuale (PA), il quale deve indicare le attività di ricerca da svolgere in Artico, le necessità tecnico-logistiche, le risorse umane impegnate e la ripartizione delle spese. Il PA deve altresì assicurare quote di partecipazione a favore dei soggetti quali università, enti di ricerca pubblici e privati selezionati con bandi pubblici dal CNR. I criteri per la valutazione e l'approvazione dei progetti di ricerca sono l'adeguatezza scientifica, culturale e tecnica ed i contributi in termini di risorse umane, strumentali e finanziarie per la realizzazione dei medesimi;
- 1176: al CNR è affidata l'attuazione operativa del PRA, a valere sulle risorse del quale il CNR provvede all'acquisto, noleggio e manutenzione delle infrastrutture ed apparecchiature installate presso la Stazione Dirigibile Italia a Ny Alesund-Svalbard e presso strutture italiane ospitate in altre stazioni artiche. Gli oneri fissi per i contratti di affitto della stazione Dirigibile Italia, dei servizi basilari e delle aree riservate all'attività scientifica sono a carico dei competenti uffici del CNR.
- 1177: istituisce, a copertura degli oneri derivanti dal PRA, nello stato di previsione del MIUR, il Fondo per il programma di ricerche in Artico con una dotazione di 1 milione di euro per il triennio 2018-2020.

Il processo di stabilizzazione dei Balcani occidentali

Il Parlamento della VII Legislatura ha seguito con grande attenzione il processo di stabilizzazione in atto nei Balcani occidentali, area europea a tutti gli effetti ma che deva ancora completare, in buona parte, la propria integrazione nelle istituzioni euro-atlantiche. Le numerose tensioni nella regione hanno lungamente costituito un potente freno all'avvicinamento all'Unione europea, anche se abbastanza incoraggiante appare ad esempio l'evoluzione nei rapporti tra Serbia e Kosovo, fortemente condizionati dalla capacità attrattiva dell'Unione europea - e permangono tuttavia delle ombre, soprattutto manifestatesi nei tempi più recenti, per alcuni accenti di apparente rilancio della prospettiva della "Grande Albania" provenuti tanto da Tirana che da Pristina.

Per quanto concerne proprio **l'Albania**, questa sembra incamminata sulla via delle riforme indispensabili per una futura adesione all'Unione europea - il paese ha ricevuto nel giugno 2014 il riconoscimento dello status di paese candidato - ma rischia di pregiudicare le prospettive europee proprio inserendosi nella già difficilissima questione dei rapporti tra Serbia e Kosovo.

Per quanto riguarda la Bosnia-Erzegovina, nel 2014 il paese ha vissuto un momento di gravissima crisi, con imponenti proteste popolari contro la corruzione insita nel complesso sistema istituzionale del paese, e poi con una serie di alluvioni di smisurata entità. Nel marzo 2015 tuttavia si riusciva a siglare l'Accordo di stabilizzazione e associazione della Bosnia-Erzegovina all'Unione europea, in sospeso da sette anni, e quasi un anno dopo il paese presentava formale domanda di ingresso nell'Unione europea. Nonostante controspinte di matrice etnica soprattutto da parte dell'entità serbo-bosniaca, il credito internazionale del paese subiva un indubbio beneficio anche dalla doppia condanna dei due protagonisti della fazione serbo-bosniaca nel corso dei tragici conflitti degli Anni Novanta, rispettivamente l'ideologo Radovan Karadzic e il comandante militare Ratko Mladic, che subivano condanne innanzi al Tribunale internazionale dell'Aja a quarant'anni (il primo) e all'ergastolo (il secondo).

Assai più problematica appare la situazione nella **Repubblica di Macedonia**, scossa da gravi contrasti politici all'interno dei quali si insinua la dimensione etnica della presenza di una cospicua minoranza albanese nel paese, una parte della quale filogovernativa, mentre l'altra è accusata dalle autorità di collegarsi con elementi "terroristici" del Kosovo per minare la stabilità macedone. Le tensioni politiche hanno condotto un certo punto anche un passo indietro di **Nikola Gruevski**, capo del Partito conservatore, che all'inizio del 2016 lasciava la carica dopo un accordo politico negoziato dall'Unione europea. Cionondimeno si rendevano necessari rinvii nello svolgimento di elezioni politiche, le quali non davano poi risultati decisivi, e frammezzo a tutto ciò clamorosi episodi di irruzione di manifestanti sia nella sede del Capo dello Stato che nel palazzo parlamentare.

Non dissimili le tensioni politiche che hanno caratterizzato il piccolo Stato del **Montenegro**, sempre guidato, direttamente o indirettamente, dallo storico leader Milo Djukanovic, nel quale per di più l'elemento dell'imminente ingresso del

paese nella NATO ha costituito per lungo tempo un fattore di gravi contrasti, fino a che nel giugno 2017 l'Alleanza atlantica ha accolto il Montenegro al proprio interno, marcando un indubbio insuccesso per il tradizionale alleato russo e la forte corrente filorussa interna al paese. Peraltro la stabilità governativa, ottenuta con l'avvicendamento di figure comunque riferentisi a Milo Djukanovic, era favorita anche dal ricorrente boicottaggio elettorale da parte delle opposizioni.

L'evoluzione del quadro politico nei paesi dei Balcani occidentali (2013-2018)

Albania

Le elezioni politiche del 23 giugno 2013 registravano, pur in un clima di violenza e tensione che faceva stato delle persistenti difficoltà politiche del paese, una netta vittoria del centro-sinistra di Edy Rama – poi divenuto premier il 10 settembre - sul Partito democratico di Sali Berisha. Proprio la valutazione positiva del processo elettorale faceva sì che alla metà di ottobre il rapporto annuale della Commissione europea concedesse finalmente all'Albania la raccomandazione per lo status di paese candidato all'adesione alla UE.

Alla raccomandazione faceva seguito, nel Consiglio europeo del 26-27 giugno 2014, la vera e propria concessione a Tirana dello status di paese candidato – concessione che peraltro non implicava di per sé l'apertura di negoziati per l'adesione, bensì un incoraggiamento per il futuro sulla base del positivo riconoscimento del lavoro fatto. Non a caso all'Albania veniva prospettata anche una serie di condizioni ancora lungi dall'essere adempiute, soprattutto nel campo della lotta alla corruzione e al crimine organizzato, piaghe della società albanese così come di quella di altri Stati balcanici aspiranti all'integrazione europea. L'allora Ministro degli esteri Federica Morini, in visita a Tirana il 25 luglio, esprimeva tutta la propria soddisfazione per il traguardo raggiunto dall'Albania, sottolineando come l'Italia fosse stata tra i paesi più impegnati per tale prospettiva. Tuttavia la visita di novembre del primo ministro albanese Edi Rama a Belgrado si risolveva in un fallimento, soprattutto per i dissidi sul Kosovo manifestati in pubblico.

Nel marzo 2015 il governo socialista di Tirana annunciava un piano per la privatizzazione della compagnia petrolifera statale Albpetrol, due anni dopo che il precedente governo del Partito Democratico lo aveva accantonato.

Nel luglio 2016 il Partito socialista al governo e il Partito democratico di opposizione concordavano su radicali riforme del sistema giudiziario, viste come chiave per procedere nei negoziati di adesione con l'Unione europea.

Bosnia-Erzegovina

Il complesso apparato istituzionale della Bosnia-Erzegovina riceveva, nonostante i

segnali positivi che nel 2012 avevano consentito lo sblocco dello stallo istituzionale, un duro colpo il 26 aprile 2013, quando veniva tratto in arresto con gravi accuse di corruzione Zivko Budimir, presidente della Federazione Bh, l'Entità croatomusulmana della Bosnia-Erzegovina, appartenente al partito ultranazionalista dell'etnia croata: assieme a Budimir venivano altresì incarcerati 18 alti funzionari dell'Entità croato-musulmana.

Il progressivo aggravarsi della situazione economica bosniaca in un contesto di apparente indifferenza delle autorità costituite verso i problemi del paese provocava all'inizio di febbraio del 2014 l'esplodere di vaste proteste in tutto il paese, che si accanivano in particolar modo nel territorio della Federazione croatomusulmana contro le istituzioni cantonali, accusate di essere sostanzialmente inutili e troppo costose, e per di più assenti nel territorio della Repubblica Srpska, la cui condizione economica appariva nettamente migliore. Il bilancio degli scontri del 7 febbraio vedeva numerosi arresti e circa duecento feriti, la maggior parte dei guali, a riprova della durezza del confronto, tra le forze dell'ordine. Gli scontri proseguivano nella serata del 7 febbraio addirittura con l'assalto all'edificio in cui ha sede la presidenza tripartita del paese. Nei giorni successivi la veemenza delle proteste si placava, ma la partecipazione ad esse era sempre molto vasta, profilandosi un movimento di contestazione ampio e deciso ad agire ad oltranza. Naturalmente non mancava chi soffiava sul fuoco della protesta cercando di strumentalizzarla in chiave etnica, ma si levavano più voci del tutto contrarie a caratterizzare in questo modo le proteste; gli stessi paesi responsabili dell'applicazione dell'accordo di pace di Dayton del 1995 condannavano ogni strumentalizzazione etnica, rilevando come le preoccupazioni fossero comuni a tutti cittadini bosniaci nei confronti della corruzione, della disoccupazione e della totale mancanza di prospettive economiche. La difficile situazione bosniaca era seguita da presso dall'Unione europea, ma anche dalla Turchia, con il tempestivo arrivo a Sarajevo l'11 febbraio del ministro degli esteri turco Davutoglu. Alle grandi difficoltà economiche si aggiungevano alla metà di maggio le devastanti alluvioni che colpivano anche la Serbia e la Croazia orientale, con decine di morti e incalcolabili danni all'agricoltura e alle infrastrutture. Il 24 luglio si recava a Sarajevo il Ministro degli esteri Federica Mogherini in missione nei Balcani, con tappa iniziale proprio in Bosnia-Erzegovina, paese che, secondo il nostro ministro, aveva bisogno di riforme non ulteriormente procrastinabili, e la cui urgenza era richiesta anzitutto dai cittadini bosniaci - Mogherini indicava le elezioni dell'ottobre 2014 come occasione per una svolta verso un percorso virtuoso. Nelle elezioni generali di ottobre il Partito di azione democratica emergeva vittorioso, e presentava Denis Zvizdic per la carica di primo ministro, che avrebbe ottenuto nel febbraio 2015.

Nel marzo 2015 i ministri degli esteri dell'Unione europea e della Bosnia firmavano l'Accordo di stabilizzazione e di associazione in sospeso dal 2008, incrementando le possibilità di adesione della Bosnia all'Unione europea, previa l'attuazione di importanti riforme politiche ed economiche. Nel febbraio 2016 la Bosnia presentava una richiesta formale di adesione all'Unione europea. In marzo il tribunale delle Nazioni Unite a L'Aja dichiarava l'ex leader serbo-bosniaco Radovan Karadzic colpevole di genocidio e crimini di guerra - compreso il massacro di Srebrenica del 1995 -

e lo condannava a 40 anni di prigione.

In settembre i serbo-bosniaci votavano in modo schiacciante per mantenere il 9 gennaio come festa nazionale, nonostante l'opposizione della Corte costituzionale bosniaca. Il leader musulmano bosniaco Bakir Izetbegovic denunciava il voto come una violazione dell'accordo di pace di Dayton che aveva posto fine alla guerra del paese.

Nel novembre 2017 l'ex comandante militare serbo-bosniaco Ratko Mladic veniva riconosciuto colpevole di genocidio e crimini contro l'umanità durante la guerra in Bosnia, e condannato all'ergastolo.

Kosovo

Il governo serbo di impronta teoricamente più nazionalista succeduto al periodo di Tadic e capeggiato da Dacic si spingeva nel marzo 2013 ad ammettere che in qualche modo il Kosovo non andava più considerato parte della Serbia, e che era ormai tempo per tutti i serbi di prenderne atto, superando le bugie raccontate a lungo negli anni passati. Ciononostante però i colloqui ripetuti a Bruxelles tra le rispettive delegazioni non registravano veri progressi, fino a che il 19 aprile veniva raggiunto un accordo definito storico tra il premier kosovaro Hashim Thaci e quello serbo Ivica Dacic, finalizzato alla sistemazione della zona settentrionale del Kosovo, abitata prevalentemente da serbi e oggettivamente facilitata dalla vicinanza geografica nel mantenimento di forti legami con Belgrado. L'accordo prevedeva anche la collaborazione della NATO alla sua attuazione, NATO che intanto avrebbe continuato a garantire la sicurezza dell'intero Kosovo. La parte fondamentale dell'accordo serbo-kosovaro, articolato in 15 punti, prevedeva la nascita di una associazione dei comuni a maggioranza serba nel Kosovo settentrionale, associazione che avrebbe goduto di una vasta autonomia che andava dai poteri di polizia all'amministrazione della giustizia, tuttavia nell'ambito delle strutture nazionali del Kosovo. Nel contesto dell'accordo ciascuna parte si impegnava a non agire per bloccare il percorso di integrazione europea dell'altro contraente, nonché a contribuire nel 2013 all'organizzazione di elezioni nei comuni del Nord del Kosovo. Nelle more della ratifica dell'accordo nelle rispettive capitali si levavano forti le voci dei serbi del Kosovo settentrionale, come anche della Chiesa ortodossa di Belgrado, fortemente contrari all'accordo appena siglato in effetti va ricordato che i serbi del Nord del Kosovo non erano stati inclusi nelle estenuanti tornate negoziali che avevano condotto alla firma dell'accordo. Tuttavia il parlamento serbo approvava il 26 aprile a larga maggioranza l'accordo del 19 - cui il parlamento kosovaro aveva già dato via libera quattro giorni prima -: poche ore dopo la Commissione europea presentava ai ministri degli esteri della UE riuniti a Lussemburgo i rapporti su Serbia e Kosovo, che raccomandavano rispettivamente l'apertura dei negoziati per l'adesione e dei negoziati per l'accordo di associazione all'Unione europea - in effetti il Vertice europeo della fine di giugno indicava per entrambe le questioni la data del 1º gennaio 2014. Alla metà di ottobre il rapporto annuale della Commissione europea accordava al Kosovo luce verde per dare avvio al negoziato per l'accordo di stabilizzazione e associazione con la UE; tuttavia il 3 novembre le elezioni locali registravano nel nord del Kosovo ripetute intimidazioni e violenze da parte dei

serbo-kosovari contrari agli accordi del 19 aprile 2013, con gravi ombre sulla possibilità di effettiva attuazione degli stessi, e, di riflesso, pregiudizio della possibilità di effettiva integrazione europea del Kosovo e della Serbia.

Rinnovato ottimismo destavano le elezioni kosovare dell'8 giugno 2014, alle quali per la prima volta partecipavano massicciamente anche i serbo-kosovari – lo stesso premier di Belgrado Vucic aveva espresso auspici in tal senso -, consolidando la compagine istituzionale del paese e le prospettive di reale attuazione degli accordi del 2013. La maggioranza relativa veniva riportata dal Partito democratico del Kosovo del premier in carica Hashim Thaci, che con poco più del 30% dei voti incontrava però difficoltà a dar vita a un nuovo governo. La calante affluenza al voto (41%) denunciava un certo scollamento dalla politica seguita dalle autorità, anche qui alle prese con forte disoccupazione, corruzione e diffusa criminalità.

Nel gennaio 2017 i contrasti rinascevano quando la Serbia lanciava un nuovo servizio ferroviario tra Belgrado e il nord del Kosovo, con lo slogan "il Kosovo è serbo" dipinto sulle carrozze in venti lingue. In settembre Ramush Haradinaj riceveva l'incarico di formare un nuovo governo, ponendo fine a mesi di stallo politico.

Nel gennaio 2018 l'esponente politico serbo-kosovaro Oliver Ivanovic era ucciso a colpi d'arma da fuoco a Mitrovica: proseguivano tuttavia i colloqui di normalizzazione tra la Serbia e il Kosovo.

Serbia

Il nuovo governo serbo uscito dalle elezioni del 2012, di impronta teoricamente più nazionalista e capeggiato da Ivica Dacic confermava tuttavia sostanzialmente le dichiarazioni rassicuranti dello stesso Dacic nei confronti dell'Europa, soprattutto per i progressi nelle relazioni con il Kosovo: al proposito il Ministro degli Esteri Emma Bonino, in visita a Belgrado il 18 giugno 2013, ribadiva l'impegno dell'Italia per la rapida fissazione in sede europea di una data per l'inizio dei negoziati di adesione della Serbia, che in effetti nel Vertice europeo di fine giugno veniva stabilita per il 1° gennaio 2014. Alla metà di ottobre l'impegno italiano veniva ribadito dal Presidente del Consiglio Enrico Letta nel terzo vertice bilaterale di Ancona.

Il 16 marzo 2014 si svolgevano le elezioni legislative anticipate, che premiavano largamente colui che forse più di tutti le aveva volute, ovvero Aleksandar Vucic, capo del partito conservatore filoeuropeista (Partito del progresso serbo), che sfiorava il 50% dei consensi su un'affluenza – calante – del 53% circa, distanziando in maniera abissale le altre forze politiche, tra le quali il Partito socialista di Ivica Dacic, secondo, riportava appena il 13% dei voti – Vucic peraltro rilanciava la coalizione con i socialisti. Vucic aveva caratterizzato la campagna elettorale con forti accenti riformisti ed europeisti: proprio in chiave di adesione ai requisiti posti da Bruxelles andrebbe interpretato il repulisti dei vertici della polizia decretato da Vucic, con la rimozione in tronco dei capi dei cinque

dipartimenti del corpo, accusati di inerzia, lassismo e talvolta complicità nei confronti della criminalità organizzata e del narcotraffico. In ottobre il ministro degli Esteri del Kosovo Enver Hoxhaj si recava a Belgrado per una riunione ministeriale regionale: si trattava della prima volta di un ministro kosovaro nella capitale serba dalla secessione del 2008. Meno positiva si rivelava in novembre la visita a Belgrado del primo ministro albanese Edi Rama - attesa come una possibilità di riconciliazione propedeutica per l'adesione all'Unione europea -, e macchiata da una lite pubblica sullo status del Kosovo.

Nel marzo 2015 la Serbia operava i suoi primi arresti di persone accusate di aver preso parte direttamente al massacro di Srebrenica del 1995, imprigionando sette uomini.

Un anno dopo tuttavia (marzo 2016) il tribunale per i crimini di guerra delle Nazioni Unite giudicava che l'ultranazionalista serbo Vojislav Seselj non fosse colpevole di crimini contro l'umanità per le guerre nei Balcani. La sentenza lo rende il serbo di più alto profilo per essere assolto dal tribunale delle Nazioni Unite. In aprile il Partito progressista di Aleksandar Vucic otteneva una sicura maggioranza alle elezioni parlamentari, ricevendo così il primo ministro un nuovo mandato per promuovere le riforme richieste per l'adesione all'Unione europea. Le medesime elezioni segnavano peraltro il ritorno in parlamento del Partito radicale serbo di Vojislav Seselj. In agosto Vucic formava un nuovo governo di coalizione, proseguendo nell'alleanza ormai quadriennale tra progressisti e socialisti.

Nell'aprile 2017 il primo ministro Aleksandar Vucic otteneva la carica di Capo dello Stato, ed entrava in carica alla fine di maggio. Subito dopo Ana Brnabic gli subentrava alla direzione del governo.

Repubblica di Macedonia

Il 24 marzo 2013 si svolgevano in Macedonia le elezioni municipali, giudicate sostanzialmente corrette – ma con alcune eccezioni – dagli osservatori OSCE: tenuto conto anche dei ballottaggi del 7 aprile, il partito conservatore al governo, facente capo a Gruevski, si aggiudicava 55 comuni su 81, mentre 15 andavano all'alleato di governo dell'Unione democratica degli albanesi, e 5 all'opposizione socialdemocratica.

Il predominio del partito conservatore perdurava anche nel 2014, quando il 27 aprile si svolgevano simultaneamente le elezioni legislative anticipate di un anno e il ballottaggio delle presidenziali, che registrava la conferma del capo dello Stato uscente Ivanov. Il primo ministro Gruevski formava un nuovo governo di coalizione con l'Unione democratica albanese per l'integrazione, mentre i socialdemocratici denunciavano brogli elettorali.

Nel febbraio 2015 l'Unione europea esprimeva preoccupazione per l'aggravarsi dei contrasti tra i due principali partiti della Macedonia, dopo che i socialdemocratici avevano accusato il governo di intercettare illegalmente le comunicazioni di ventimila persone, compresi politici dell'opposizione. In maggio a seguito di scontri nella città settentrionale di Kumanovo

perdevano la vita 8 poliziotti e 14 dimostranti armati: il governo incolpava i "terroristi" etnici albanesi del vicino Kosovo per i disordini. I partiti di opposizione mettevano in atto grandi proteste, chiedendo al primo ministro Nikola Gruevski di dimettersi per presunta corruzione, e provocando controraduni dai sostenitori filogovernativi. Tra 2015 e 2016 la Macedonia doveva confrontarsi con un numero enorme di migranti in marcia dal Medio Oriente al Nord Europa.

All'inizio del 2016 il primo ministro Nikola Gruevski si dimetteva, in seguito all'accordo negoziato dall'Unione europea per porre fine a mesi di crisi politica. Emil Dimitriev prestava giuramento come primo ministro ad interim. In aprile manifestanti passavano a vie di fatto nell'ufficio del Presidente Ivanov dopo che questi aveva bloccato i procedimenti giudiziari contro politici di spicco coinvolti in uno scandalo di intercettazioni. Il prolungato tumulto politico provocava il rinvio delle elezioni anticipate programmate per giugno: il loro svolgimento in dicembre non produceva un risultato netto, e seguivano mesi di tensione intorno alla formazione di un nuovo governo.

Nell'aprile 2017 si verificavano scene caotiche in parlamento, quando manifestanti irrompevano nel palazzo dopo una votazione finalizzata ad eleggere come presidente un deputato di etnia albanese.

Montenegro

Nelle elezioni presidenziali del 7 aprile 2013, Filip Vujanovic era confermato nel ruolo di capo dello Stato, seppure solo con il 51,2% dei consensi e l'aspra contestazione dello sfidante Miodrag Lekic – cui erano andati i voti delle opposizioni di destra e di sinistra - per presunte frodi elettorali.

Tra il 2015 e il 2016 l'ondata di proteste dell'opposizione contro il governo di Milo Djukanovic divideva la coalizione di governo, anche per le accuse di corruzione e per l'opposizione all'adesione alla NATO. Nell'ottobre 2016 il governo accusava le forze politiche sostenute dalla Russia di tentare un colpo di stato alla vigilia delle elezioni parlamentari, e 14 persone erano incriminate, tra le quali due cittadini russi. In novembre Dusko Markovic assumeva il ruolo di primo ministro dal suo collega del Partito socialista democratico Milo Djukanovic, dopo che il partito aveva perso alcuni seggi alle elezioni di ottobre, ma rimanendo al potere grazie al boicottaggio del parlamento da parte dell'opposizione.

Nel mese di giugno 2017 il Montenegro entrava nella NATO, con grave disappunto della Russia, il suo alleato tradizionale.

La riforma del sistema italiano di cooperazione allo sviluppo

La legge 11 agosto 2014, n. 125, ha riformato integralmente il precedente assetto istituzionale della cooperazione allo sviluppo ed ha adeguato la normativa italiana ai nuovi principi ed orientamenti emersi nella Comunità internazionale sulle grandi problematiche dell'aiuto allo sviluppo negli ultimi venti anni. La riforma ha sancito il principio secondo cui la cooperazione per lo sviluppo sostenibile, i diritti umani e la pace è "parte integrante e qualificante della politica estera dell'Italia", modificando in questa prospettiva la denominazione stessa del Ministero degli Affari esteri, che ha assunto la nuova denominazione di "Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI)".

I contenuti della legge n. 125 del 2014

La legge 125/2014 (Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo), entrata in vigore il 29 agosto 2014, indica quali obiettivi della cooperazione lo sradicamento della povertà, la riduzione delle disuguaglianze; l'affermazione dei diritti umani e della dignità degli individui, compresa l'eguaglianza di genere e le pari opportunità, la prevenzione dei conflitti e il sostegno ai processi di pacificazione.

In base alla nuova legge, le attività di cooperazione pubblica allo sviluppo si articolano in:

- a. iniziative in ambito multilaterale, attraverso la partecipazione anche finanziaria dell'Italia all'attività di organismi internazionali e al capitale di banche e fondi di sviluppo multilaterali;
- b. partecipazione ai programmi di cooperazione dell'Unione europea, collaborando sia alla definizione della politica europea di sviluppo sia all'esecuzione e alla gestione di tali programmi tramite la nuova Agenzia per la cooperazione allo sviluppo;
- c. iniziative a dono, nell'ambito di relazioni bilaterali, finanziate ed attuate tramite l'Agenzia;
- d. iniziative finanziate con crediti concessionali erogati dalla società Cassa depositi e prestiti a Stati, banche centrali o enti pubblici di Stati;
- e. iniziative attuate da regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali (partenariato territoriale);
- f. interventi internazionali di emergenza umanitaria per il soccorso e l'assistenza delle popolazioni e per consentire rapidamente la ripresa dei processi di sviluppo;
- g. contributi ad iniziative della società civile.

Tra i punti qualificanti della nuova disciplina merita segnalare quanto segue:

- al MAECI viene conferita (art. 11) una regia di carattere politico del sistema di cooperazione, plasticamente rappresentata dall'istituzione della carica di Viceministro competente per la cooperazione allo sviluppo; il MAECI inoltre, nell'espletamento della sua funzione, è affiancato dal Parlamento e da attori non istituzionali:
- si persegue l'obiettivo di "fare sistema" promuovendo la coerenza tra le politiche e le iniziative di cooperazione e coinvolgendo tutte le risorse disponibili per esservi investite;
- la cooperazione allo sviluppo diviene parte qualificante della politica estera italiana, chiamata ad informare maggiormente le proprie relazioni bie multi- laterali al quadro complessivo di uno sviluppo globale condiviso;
- viene perseguita la coerenza tra i diversi obiettivi della politica italiana di cooperazione allo sviluppo attraverso l'armonizzazione sia dei progetti di cooperazione con i diritti umani, sia dell'internazionalizzazione delle imprese italiane con lo sviluppo di paesi e popolazioni interessati dall'attività italiana di cooperazione:
- il Parlamento esercita poteri di indirizzo e controllo che espleta tramite i pareri delle Commissioni competenti, e che riguardano la programmazione contenuta nel Documento triennale e si estendono anche agli schemi di regolamento per lo Statuto della nuova Agenzia italiana per la cooperazione internazionale e per il riordino della struttura del Ministero.

La legge prevede (art. 12) l'adozione di un Documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo, approvato dal Consiglio dei ministri, previa acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari competenti, entro il 31 marzo di ogni anno. Il Documento, tenuto conto della relazione sulle attività realizzate nell'anno precedente, deve indicare la visione strategica, gli obiettivi di azione e i criteri di intervento, la scelta delle priorità delle aree geografiche e dei singoli Paesi, nonché dei diversi settori nel cui ambito dovrà essere attuata la cooperazione allo sviluppo; deve esplicitare altresì gli indirizzi politici e strategici relativi alla partecipazione italiana agli organismi europei ed internazionali ed alle istituzioni finanziarie multilaterali.

Sul primo documento triennale, relativo al periodo 2015-2017, la Commissione Affari esteri della Camera - a differenza dell'omologa Commissione del Senato - non ha reso il parere (si veda in proposito la seduta del 23 luglio 2015).

Il 30 maggio 2017, in esito ad un articolato dibattito, la Commissione ha espresso parere favorevole sullo Schema di documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo, riferito agli anni 2016-2018, cui è allegata la relazione sulle attività di cooperazione allo sviluppo, riferita all'anno 2015. In particolare, il documento triennale 2016-2018 definisce un approccio strategico che mette l' Agenda 2030 e lo sviluppo sostenibile al centro delle politiche e delle strategie di sviluppo, rilancia e rafforza la cooperazione italiana allo sviluppo, consolida sia la partecipazione italiana ad iniziative di partenariato, sia il ruolo dell'Italia in ambito UE, diffonde know-how e capacity building e coinvolge il settore privato nelle attività di cooperazione allo sviluppo. Quanto alla dimensione dell'APS italiano nel 2015, nella relazione 2015 si legge che le risorse ammontano a 3.599,59 milioni di euro con un rapporto APS/RNL pari allo 0,22%.

Il valore dell'APS netto italiano (in milioni di euro), nel periodo 2007-2015 in rapporto percentuale al Reddito Nazionale Lordo (RNL) viene esposto nella tabella seguente:

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
APS netto	2.900,54	3.369,88	2.367,93	2.262,27	3.110,54	2.129,49	2.592,36	3.021,72	3.599,59
RNL	1.527.378	1.548.138	1.494.576	1.528.056	1.569.735	1.544.522	1.550.648	1.614.001	1.633.358
%	0,19	0,22	0,16	0,15	0,19	0,14	0,17	0,19	0,22

Il 23 gennaio 2018 è stato pubblicato sul sito del MAECI il documento di programmazione triennale 2017-2019 che sarà sottoposto al parere della Commissione esteri all'inizio della XVIII Legislatura.

Con riferimento alle risorse destinate alla cooperazione allo sviluppo, l'articolo 14 prevede che lo stato di previsione del MAECI sia corredato di un Allegato che indichi analiticamente per Ministero tutti gli stanziamenti assegnati dal bilancio dello Stato al finanziamento anche parziale di politiche di APS. E' inoltre previsto che sia allegata al Rendiconto generale dello Stato una relazione curata dal MAECI e contenente dati ed elementi sull'utilizzo di tali stanziamenti nell'anno precedente, oltre ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi prefissati.

La legge 125/2014 ha istituito (art. 15) il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo - CICS, attribuendogli il compito di assicurare la programmazione ed il coordinamento di tutte le attività di cooperazione, nonché la coerenza delle politiche nazionali con le stesse iniziative di cooperazione allo sviluppo. Il CICS, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, è composto dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, che ne è il vicepresidente, dal vice Ministro della cooperazione e dai Ministri dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle politiche agricole alimentari e forestali, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, della salute e dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Con l'art. 16 la legge ha disposto l'istituzione, con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, del Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo, composto dai principali soggetti pubblici e privati, profit e non-profit, coinvolti nella cooperazione internazionale allo sviluppo, compresi i rappresentanti dei Ministeri, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, degli enti locali, dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, delle principali reti di organizzazione della società civile e di aiuto umanitario e delle università. Il Consiglio, i cui membri si riuniscono a titolo gratuito, rappresenta uno strumento permanente di partecipazione e proposta chiamato ad esprimere pareri su tutti i profili attinenti la cooperazione allo sviluppo. La partecipazione dei cittadini alla definizione delle politiche di cooperazione allo sviluppo è favorita anche dalla Convocazione, ogni tre anni, da parte del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di una Conferenza pubblica nazionale. La prima Conferenza, intitolata "Novità e futuro: Il mondo della Cooperazione Italiana" si è svolta a Roma il 24-25 gennaio 2018.

L'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS), istituita

dall'art. 17 della legge 125/2014, in quanto braccio tecnico-operativo del sistema italiano di cooperazione svolge le pertinenti attività di istruttoria, formulazione, finanziamento, gestione e controllo delle iniziative di cooperazione allo sviluppo. L'Agenzia, inoltre, ha compiti di assistenza e supporto tecnico alle amministrazioni pubbliche, centrali e locali, sui progetti di cooperazione. L'AICS gode di autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile e di bilancio ed è pertanto i condizione di operare in modo flessibile all'interno delle competenze fissate dalla legge 125/2014 e delle funzioni di vigilanza attribuite al MAECI, nonchè in conformità con le linee di indirizzo approvate dal Governo con il Documento triennale.

Operativa da gennaio 2016, dopo l'adozione dei necessari regolamenti ed altri atti normativi, nelle prime fasi di attività l'Agenzia ha preso in carico tutti i progetti che erano del MAECI ed ha accreditato presso i Governi locali le sue - attuali - 20 sedi all'estero.

Come previsto dalla Convenzione stipulata tra MAECI ed AICS in vigore dal 1°gennaio 2016 al 31 dicembre 2018 il Direttore dell'Agenzia è tenuto a riferire sul livello di conseguimento dei risultati al Ministro degli esteri alla fine di ogni anno solare: la prima edizione della relazione annuale è stata pertanto redatta alla fine del 2016.

La legge 125/2014 (art. 21) ha istituito presso il MAECI il Comitato congiunto per la Cooperazione allo Sviluppo, al quale è riservata l'approvazione di iniziative di cooperazione dell'Agenzia di valore superiore a 2 milioni di euro, fermo restando che esso sia comunque messo a conoscenza delle iniziative di importo inferiore. Il Comitato, tra il resto, definisce la programmazione annuale con riferimento a Paesi ed aree di intervento e delibera le singole iniziative da finanziare a valere sul fondo rotativo per i crediti concessionali (di cui agli articoli 8 e 27 della legge); per tale ultima funzione una modifica apportata all'articolo 21 della legge 125/2014 dalla legge di bilancio 2018 (art. 1, co. 283 della legge 205/2017)

prevede la partecipazione alle riunioni anche del direttore generale del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il Comitato è presieduto dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale o dal vice ministro della cooperazione allo sviluppo, ed è composto dal direttore generale per la cooperazione allo sviluppo e dal direttore dell'Agenzia. Vi partecipano, senza diritto di voto, i responsabili delle strutture competenti in relazione all'ordine del giorno ed i rappresentanti del MEF o di altre Amministrazioni pubbliche, per la trattazione di materie di loro competenza; è altresì prevista l'estensione della partecipazione al Comitato, senza diritto di voto, ad un rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome e/o un rappresentante delle associazioni rappresentative degli enti locali nel caso in cui vengano trattate questioni di loro competenza. La partecipazione al Comitato non dà luogo a compensi, rimborsi spese, gettoni di presenza o emolumenti comunque denominati.

Il braccio finanziario della cooperazione è rappresentato dalla Cassa Depositi e Prestiti (CDP) cui la legge (art. 22) ha assegnato il ruolo di Istituzione Finanziaria per la Cooperazione allo Sviluppo nonché di Banca di sviluppo. CDP nel sistema italiano della cooperazione pubblica allo sviluppo è lo strumento per utilizzare, oltre alle risorse su cui la cooperazione poteva contare in passato (fondi a dono e i crediti di cui al fondo rotativo di cui alla legge 227/77), anche risorse proprie che

CDP, in coordinamento con il MAECI, può concedere a Stati, Banche pubbliche, Istituzioni internazionali o per cofinanziare soggetti pubblici o privati. CDP assume, pertanto, nel sistema della cooperazione italiana il ruolo di gestore del Fondo Rotativo (prima esercitato da Artigiancassa); di assistenza tecnica alla DGCS e all'AICS per la strutturazione dei finanziamenti e, infine, di investitore di risorse proprie in iniziative di cooperazione.

I soggetti del sistema della cooperazione italiana allo sviluppo sono (art. 23):

- a) le amministrazioni dello Stato, le università e gli enti pubblici;
- b) le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali;
- c) le organizzazioni della società civile e altri soggetti operanti senza fini di lucro puntualmente individuati (art. 26);
- d) soggetti con finalità di lucro, se agiscono con modalità conformi ai principi della legge, agli standard comunemente adottati sulla responsabilità sociale ed alle clausole ambientali, e rispettino le norme sui diritti umani per gli investimenti internazionali.

Il 60° anniversario dei Trattati di Roma

Il **25 marzo 2017** si è celebrato **il 60° anniversario della firma dei Trattati CEE ed EURATOM**, noti anche come Trattati di Roma, elementi fondanti dell'architettura comunitaria.

Il Parlamento italiano ha celebrato la ricorrenza con due grandi eventi: venerdì 17 marzo le Camere hanno promosso una Conferenza straordinaria dei Presidenti dei Parlamenti nazionali degli Stati membri e del Parlamento europeo, mentre il 22 marzo, l'aula della Camera ha ospitato la celebrazione a livello nazionale della ricorrenza della firma dei Trattati di Roma, alla presenza del Presidente della Repubblica e dei Presidenti della Camera e del Senato: all'iniziativa hanno preso parte deputati, senatori, parlamentari europei eletti in Italia e rappresentanti degli organi costituzionali e delle alte cariche istituzionali.

I Trattati di Roma nel processo d'integrazione europea

Il 25 marzo 1957, a Roma, nel corso di una solenne cerimonia in Campidoglio, nella sala degli Orazi e Curiazi, furono sottoscritti due atti fondamentali nel processo d'integrazione europea: il Trattato sulla Comunità economica europea (CEE) e il Trattato sulla Comunità europea dell'energia atomica (Euratom). Fu altresì sottoscritta una Convenzione relativa alle Istituzioni comuni alle Comunità europee.

Per l'Italia gli accordi furono firmati dal Presidente del Consiglio Antonio Segni e dal Ministro degli affari esteri Gaetano Martino; gli altri firmatari furono Paul-Henri Spaak per il Belgio, Christian Pineau per la Francia, Konrad Adenauer per la Repubblica federale tedesca, Joseph Bech per il Lussemburgo e Joseph Luns per i Paesi Bassi.

I Trattati di Roma traggono origine dal processo di rilancio del progetto europeista, promosso dal nostro Paese alla metà degli anni Cinquanta, dopo la battuta d'arresto segnata dal fallimento, nel 1952, della Comunità europea di difesa (CED).

E' infatti il ministro Martino a ridare impulso al percorso d'integrazione tra gli Stati della cosiddetta "Piccola Europa", promuovendo una conferenza europea a Messina nel giugno 1955, nella quale i ministri degli esteri dei sei Stati europei decisero di procedere secondo un metodo d'integrazione funzionalista, ponendo l'accento principalmente su liberalizzazione del mercato e politiche comuni, con particolare attenzione ai settori dei trasporti e dell'energia nucleare.

Per sviluppare il progetto fu costituito un comitato di esperti indipendenti nominati dai rispettivi governi e presieduto dal Ministro degli esteri belga Spaak, con l'intento di perfezionare e trasformare in strumenti concreti i principi e gli indirizzi scaturiti dalla Conferenza di Messina.

Nell'aprile 1956 il Comitato preparatorio presentò due progetti, corrispondenti alle

due opzioni considerate dagli Stati ovvero: la creazione di un mercato comune e l'armonizzazione delle politiche economiche; la creazione di una comunità dell'energia atomica.

Il 29-30 maggio del 1956 a Venezia, la conferenza dei ministri degli esteri degli stessi sei paesi approvò il Rapporto Spaak dando vita ad una riunione intergovernativa con il compito di procedere alla predisposizione di due trattati.

Con i Trattati di Roma i sei Stati firmatari rinunciavano a parte della loro sovranità a favore di un comune organismo sovranazionale, limitato inizialmente ai settori richiamati.

Dal punto di vista strutturale, le tre Comunità (la preesistente Comunità del carbone e dell'acciaio, la Comunità economica europea e la Comunità europea dell'energia atomica) avevano alcune istituzioni in comune, come la Corte di Giustizia e l'Assemblea parlamentare europea, composta da 142 deputati nominati dai Parlamenti dei sei paesi membri (36 per l'Italia come per la Francia e la Germania).

Il Trattato istitutivo della CEE – che avrebbe avuto una maggiore valenza politica generale nel processo d'integrazione europea - all'art. 2 indicava i seguenti obiettivi:

La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano.

Dopo le ratifiche da parte degli ordinamenti nazionali, il 1° gennaio 1958 i due Trattati entrarono definitivamente in vigore.

In Italia il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica – l'A.C. 2814 - fu presentato dal Governo il 26 marzo 1957 alla Camera dei deputati, che lo approvò nella seduta pomeridiana del 30 luglio 1957 con 311 voti favorevoli, 144 contrari e 54 astenuti.

Nella seduta pomeridiana del 9 ottobre 1957 l'Assemblea del Senato approvò il testo in via definitiva (legge 14 ottobre 1957, n. 1203, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 23 dicembre 1957, n. 317).

La legge fu approvata con i voti favorevoli dei parlamentari appartenenti ai gruppi democristiano, repubblicano, socialdemocratico, liberale, monarchico e missino, con il voto contrario del gruppo comunista e con l'astensione del gruppo socialista

Cambiamenti climatici

Nella XVII legislatura le politiche di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici sono state affrontate sia nell'esame del c.d Allegato Kyoto al Documento di economia e finanza, sia attraverso l'approvazione di atti di indirizzo e nel corso dell'esame "in fase ascendente" di atti europei. In vista della COP21 di Parigi, così come sulla base dei relativi esiti, sono stati approvati vari atti di indirizzo da parte del Parlamento. Disposizioni in materia di emission trading, principalmente vertenti sulla destinazione dei proventi delle aste delle quote di emissione, sono state introdotte dal c.d. collegato ambientale, dalla legge di stabilità 2016, dal D.L. 148/2017 e dal comma 1119 dell'art. 1 della legge di bilancio 2018.

La legge 3 maggio 2016, n. 79, ha ratificato i contenuti dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto, mentre l'art. 32 della legge n. 122/2016 ha modificato la disciplina sullo stoccaggio della CO₂. L'Accordo di Parigi è stato ratificato con la legge n. 204/2016.

L'attuazione del Protocollo di Kyoto e l'Accordo di Parigi

Il primo periodo di impegno (2008-2012)

Il Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC) è entrato in vigore nel febbraio 2005 e ha regolamentato le emissioni di gas ad effetto serra per il periodo 2008-2012. Obiettivo del Protocollo è la riduzione delle emissioni globali di sei gas-serra (divenuti sette in seguito all'approvazione dell'emendamento di Doha, v. *infra*), primo tra tutti l'anidride carbonica (CO₂).

Il Protocollo è stato ratificato dall'UE (che si è impegnata a ridurre le proprie emissioni dell'8% rispetto ai livelli del 1990) e successivamente dai suoi Stati membri. La percentuale fissata a livello europeo è stata ripartita in maniera differenziata tra gli Stati Membri. In tale contesto l'Italia (che ha provveduto alla ratifica con la L. 120/2002) si è impegnata a ridurre entro il 2012 le proprie emissioni del 6,5% rispetto al 1990.

Dal Report on the individual review of the report upon expiration of the additional period for fulfilling commitments (true-up period) for the first commitment period of the Kyoto Protocol of Italy, inviato ufficialmente all'Italia dall'UNFCCC, si evince che gli obiettivi stabiliti dal Protocollo di Kyoto per il primo periodo di impegno sono stati raggiunti dall'Italia, con una limitata quantità in eccedenza, traslata al secondo periodo di riferimento, quantificata in circa 800 mila AAU, poco più di 2 milioni di CER e di 1 milione di ERU.

CER è l'acronimo di *Certified Emissions Reductions* (Riduzioni di emissioni certificate), mentre ERU di *Emissions Reduction Units* (Unità di riduzione di emissioni). Si tratta di crediti di emissione generati dalla realizzazione di un progetto finalizzato a ridurre le emissioni, rispettivamente, in un Paese in via di sviluppo o in un Paese con economia in transizione. Le AAU (*Assigned Amount Units*) sono le quantità di emissioni

che un Paese può emettere gratuitamente nel periodo 2008-2012.

Il raggiungimento dell'obiettivo è stato reso possibile dall'accordo siglato nell'ottobre 2015 tra Italia e Polonia con il quale l'Italia ha potuto acquistare le unità di quantità assegnate (AAU) necessarie a coprire il *gap* certificato nell'allegato Kyoto dell'aprile 2015, pari a 23,4 MtCO2Eq (milioni di tonnellate di CO₂ equivalente).

In una nota del Ministero dell'ambiente inviata al CIPE nel luglio 2015 veniva preventivata una spesa di 5 milioni di dollari, da sostenere utilizzando "le risorse già stanziate presso la Banca Mondiale".

Il secondo periodo di impegno (post-2012): la COP21 e il nuovo accordo per il 2020

Poiché il Protocollo di Kyoto ha regolamentato le emissioni solo per il periodo 2008-2012, a livello internazionale si è ritenuto necessario avviare il negoziato per giungere all'adozione di uno strumento vincolante per la riduzione delle emissioni di gas-serra per il periodo post-2012.

Nel corso della Conferenza delle Parti (COP 18-COP/MOP8), conclusasi a Doha (Qatar) l'8 dicembre 2012, l'impegno per la prosecuzione oltre il 2012 delle misure previste dal Protocollo è stato assunto solamente da un gruppo ristretto di Paesi, oltre all'UE, con l'approvazione dell'Emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto. I 200 Paesi partecipanti hanno invece lanciato, dal 2013, un percorso volto al raggiungimento, entro il 2015, di un nuovo accordo che dovrà entrare in vigore nel 2020. Tale accordo ha rappresentato l'obiettivo principale della COP21 di Parigi.

L'impegno sottoscritto dall'UE per il periodo successivo al 2012 (c.d. emendamento di Doha) coincide con quello già assunto unilateralmente con l'adozione del "pacchetto clima-energia", che prevede una riduzione delle emissioni di gas-serra del 20% al 2020 rispetto ai livelli del 1990.

L'obiettivo indicato dal "pacchetto clima-energia" è stato perseguito mediante una serie di strumenti normativi. In particolare si ricordano, per il loro impatto sul sistema produttivo nonché sulla finanza pubblica, la direttiva 2009/29/CE (che ha aggiornato la precedente direttiva 2003/87/CE, c.d. direttiva *emission trading*) e la Decisione 406/2009 del 23 aprile 2009 ("*effort sharing*"), che ha ripartito tra gli Stati Membri l'obiettivo europeo di riduzione delle emissioni di gas-serra per i settori non-ETS, cioè non regolati dalla direttiva 2009/29/CE (identificabili approssimativamente con i settori agricolo, trasporti, residenziale e civile). Per l'Italia l'obiettivo di riduzione è del 13% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2020.

Le assegnazioni annuali di emissioni di gas-serra di tutti gli Stati membri per il periodo 2017-2020 (già disposte dalla decisione 2013/162/UE per il periodo 2013-2020) sono state rivedute dalla decisione $n.\ 2017/1471/UE.$

La proposta di regolamento (COM(2016)482), del Parlamento europeo e del Consiglio, fissa gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas-serra, per il periodo 2021-2030, per ciascuno degli Stati membri, da raggiungere nei settori non-ETS. La riduzione prevista per l'Italia dall'allegato I prevede una riduzione del 33%. Su tale proposta la 13ª Commissione del Senato ha approvato, nella seduta del 26 ottobre 2016, la risoluzione Doc. XVIII n. 172.

Nella Relazione del Ministro dell'ambiente sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra allegata al Documento di Economia e Finanza (DEF) 2017, nota come "allegato Kyoto", viene riportata, per i settori non-ETS, una stima delle emissioni nazionali di gas-serra per gli anni 2013-2016 e 2020 (c.d. scenario di riferimento) che tiene conto degli effetti, in termini di riduzione delle emissioni, delle misure attuate e adottate fino al dicembre 2014 ed elencate in Allegato 2 (v. pag. 269). In apposito paragrafo (il paragrafo III.2), viene fornito un elenco di provvedimenti ed atti, completati e in corso di definizione, su efficienza energetica e fonti rinnovabili, considerati come "azioni da attuare in via prioritaria per il raggiungimento degli obiettivi annuali di cui alla decisione 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio".

Nel medesimo documento vengono fornite (a pag. 273) le proiezioni al 2030 delle emissioni nazionali di gas-serra sulla base dello scenario di riferimento (che tiene conto di una serie di misure attuate e adottate fino al dicembre 2014, elencate nell'allegato 2): per il settore non-ETS viene stimata una riduzione pari al 23%, inferiore a quella richiesta dalla proposta COM(2016)482.

In risposta all'interrogazione 4-17070, nella seduta del 6 ottobre 2017 il Ministro dell'ambiente ha sottolineato che "l'Italia ha messo in atto politiche e misure che le hanno consentito già nel 2015 di raggiungere tutti gli obiettivi previsti dal pacchetto clima-energia al 2020: l'obiettivo sull'efficienza energetica, quello sulle energie rinnovabili e il target nel settore non-ETS. Rispetto a quest'ultimo obiettivo, l'Italia, stante i dati forniti dalla commissione, supererà il proprio target al 2020 con un surplus di quote pari a 217 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente, tale surplus è tra i più alti d'Europa. Di fatto dunque, l'Italia sta già ora contribuendo con il proprio surplus al raggiungimento dell'obiettivo EU al 2030".

La ratifica dell'Emendamento di Doha da parte dell'UE e dell'Italia

Analogamente a quanto avvenuto nel primo periodo di impegno di Kyoto, la Commissione UE ha avviato il processo per ripartire formalmente tra gli Stati membri le percentuali nell'ambito del secondo periodo di impegno del Protocollo.

A tal fine l'UE, a seguito della proposta della Commissione UE presentata il 6 novembre 2013, ha approvato un pacchetto per la ratifica da parte dell'UE del secondo periodo di impegno di Kyoto, composto da una decisione, relativa alla ratifica dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto all'UNFCCC, e da un regolamento relativo al meccanismo di monitoraggio, che modifica il Regolamento 525/2013/UE. L'adozione di tale pacchetto è avvenuta con la pubblicazione del Regolamento (UE) n. 662/2014 e della decisione della UE 2015/1339 del Consiglio del 13 luglio 2015, concernente la conclusione, a nome dell'UE, dell'emendamento di Doha del protocollo di Kyoto alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'adempimento congiunto dei relativi impegni.

Relativamente ai contenuti del c.d. Emendamento di Doha, esso, in estrema sintesi:

- istituisce un secondo periodo di impegno (2013-2020), attraverso la modifica e l'integrazione dell'Allegato B del Protocollo di Kyoto;
- aggiunge il trifluoruro di azoto all'elenco dei sei gas serra già contemplati dal Protocollo;
- agevola un rafforzamento unilaterale degli impegni delle singole parti.

La ratifica e l'esecuzione, da parte dell'Italia, dell'Emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto è prevista dalla legge 3 maggio 2016, n. 79.

Tale legge non si limita a prevedere la ratifica citata, ma contiene anche rilevanti disposizioni in materia di programmazione e monitoraggio delle politiche in materia di cambiamenti climatici. L'art. 4 prevede l'adozione, da parte del CIPE, della Strategia nazionale di sviluppo a basse emissioni di carbonio (prevista dall'art. 4 del regolamento dell'UE n. 525/2013) e che lo stesso Comitato invii alle Camere, entro il mese di giugno di ciascun anno, una relazione sullo stato di attuazione della Strategia volta ad illustrare i risultati raggiunti in termini di riduzione delle emissioni di gas-serra, gli interventi e le politiche adottati e lo scostamento tra i risultati ottenuti e ali obiettivi di contenimento dell'aumento della temperatura media globale entro i limiti definiti dagli accordi internazionali stipulati nell'ambito dell'UNFCCC. Il successivo art. 5 istituisce il Sistema (informativo) nazionale in materia di politiche e misure e di proiezioni, conformemente alle decisioni applicabili adottate dagli organi dell'UNFCCC o del Protocollo di Kyoto e all'art. 12 del regolamento (UE) n. 525/2013. L'art. 6 prevede che il Ministero dell'ambiente assicuri la raccolta delle informazioni concernenti le emissioni di gas-serra e delle altre informazioni in materia di cambiamenti climatici e ne curi la diffusione, nonché adequi alle nuove disposizioni il "documento sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, allegato al Documento di economia e finanza" (c.d. allegato Kyoto).

In attuazione della legge 79/2016 è stato emanato il D.M. Ambiente 9 dicembre 2016, che disciplina le modalità e i tempi con i quali i Ministeri interessati collaborano alla raccolta delle informazioni.

Gli esiti della COP21 e il dibattito parlamentare

La COP21 di Parigi si è chiusa con la firma di un accordo (siglato in data 12 dicembre 2015) che, in linea con il percorso precedente, conferma la volontà di mantenere l'aumento di temperatura "ben al disotto dei 2° C" integrandola con l'intento di compiere "gli sforzi per limitare l'aumento a 1,5°", prevede la revisione quinquennale (a partire dal 2020) degli impegni assunti (per renderli più ambiziosi) e il rafforzamento dei "meccanismi economici" per aiutare i Paesi in via di sviluppo nelle politiche di mitigazione e adattamento.

Nella seduta del 3 febbraio 2016, presso la 13^a Commissione del Senato, si sono tenute le comunicazioni del Ministro dell'ambiente sulla Conferenza COP21 di Parigi.

Sulla missione della delegazione parlamentare italiana alla COP21 è incentrata la relazione allegata al resoconto della seduta del 9 febbraio 2016 della Commissione VIII (Ambiente) della Camera.

L'11 aprile 2016 con la decisione (UE) n. 2016/590 il Consiglio dell'Unione ha autorizzato la firma, a nome dell'UE, dell'accordo di Parigi. In precedenza la Commissione europea aveva emanato la comunicazione "Dopo Parigi: valutazione delle implicazioni dell'Accordo di Parigi a corredo della proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di Parigi adottato nell'ambito della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui

cambiamenti climatici" (COM (2016) 110 def.).

Su tali documenti, nella seduta del 7 aprile 2016, la 13^a Commissione del Senato ha espresso parere favorevole con l'approvazione delle risoluzioni Doc. XVIII n. 119 e Doc. XVIII n. 120.

Nella seduta del 20 dicembre 2017, la 13^a Commissione (Territorio) del Senato ha approvato una risoluzione (Doc. Senato XVIII, n. 230) sulla relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Due anni dopo Parigi - Progressi realizzati per conseguire gli impegni dell'UE in materia di clima (COM(2017) 646 final).

La ratifica dell'Accordo di Parigi e la sua entrata in vigore

Il 22 aprile 2016, in occasione della Giornata della Terra, si è tenuta a New York, presso le Nazioni Unite, una cerimonia che ha visto la partecipazione di Capi di Stato e di governo di tutto il mondo e nel corso della quale l'Accordo di Parigi è stato firmato da più di centosettanta Paesi (compresa l'Italia e l'UE) ed è stato avviato il processo di ratifica.

La quota di ratifiche necessarie per l'entrata in vigore dell'Accordo (55 Paesi, rappresentanti almeno il 55% delle emissioni globali di gas-serra) è stata raggiunta il 5 ottobre 2016, data in cui l'UE ha provveduto alla ratifica con la Decisione (UE) n. 2016/1841. L'accordo di Parigi è quindi entrato in vigore il 4 novembre 2016. La prima sessione della Conferenza delle parti che funge da riunione delle parti dell'accordo di Parigi (CMA1) si è tenuta a Marrakech in concomitanza con la COP22 (sui risultati raggiunti nel corso della COP22 si rinvia alla relazione sulla missione della delegazione parlamentare svoltasi a Marrakech dal 7 al 18 novembre 2016, contenuta in allegato al resoconto della seduta del 24 gennaio 2017 della Commissione Ambiente).

Per quanto riguarda l'Italia, la ratifica e l'esecuzione dell'Accordo di Parigi è prevista dalla legge 4 novembre 2016, n. 204. In base a quanto chiarito con il Comunicato del Ministero degli affari esteri pubblicato nella G.U. del 6 dicembre 2016, l'Accordo è entrato in vigore per l'Italia il giorno 11 dicembre 2016.

Sui contenuti della ratifica dell'Accordo di Parigi, presso la 13^a Commissione (Ambiente) del Senato si sono tenute, nella seduta del 25 ottobre 2016, le comunicazioni del Ministro dell'ambiente. Ulteriori elementi di informazione sono stati forniti dal medesimo Ministro in risposta all'interrogazione 4/03684.

Il recepimento della direttiva emission trading

Nell'ambito delle misure adottate per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Protocollo di Kyoto, la direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 ha istituito un sistema europeo per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra (denominato EU Emission Trading System - EU ETS).

La direttiva *emission trading* è stata recepita con il decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 216. Con il D.Lgs. 30 dicembre 2010, n. 257, inoltre, è stata recepita la direttiva 2008/101/CE che ha modificato la direttiva 2003/87/CE al fine di includere le attività

di trasporto aereo nell'ETS.

Con il D.Lgs. 13 marzo 2013, n. 30, adottato alla fine della XVI legislatura, è stata attuata la direttiva 2009/29/CE (che ha operato una serie di modifiche alla direttiva 2003/87/CE) relativa alla revisione per il periodo post-2012 del sistema ETS. Tra le principali novità introdotte dalla direttiva 2009/29/CE la previsione che, dal 2013, il criterio principale per l'allocazione delle quote agli impianti (in precedenza gratuita e basata sulle emissioni storiche) sia l'assegnazione a titolo oneroso tramite asta.

Nel corso della XVII legislatura è stato presentato alle Camere, per il parere, uno schema di decreto legislativo (Atto del Governo n. 155), che apporta una serie di modifiche ed integrazioni al D.Lgs. 30/2013 al fine di garantire l'adeguamento della normativa nazionale alla disciplina europea, anche al fine di superare i rilievi sollevati dalla Commissione europea nell'ambito della procedura EU Pilot 6400/14/CLIM. Il testo definitivo del decreto è stato pubblicato nella G.U. n. 168 del 22 luglio 2015 (D.Lgs. n. 111 del 2 luglio 2015).

Con il D.M. Ambiente 25 luglio 2016 (pubblicato nella G.U. n. 224 del 24 settembre 2016) sono state invece disciplinate le tariffe a carico degli operatori per le attività previste dal decreto legislativo n. 30/2013 per la gestione del sistema EU-ETS.

Le modifiche operate dal collegato ambientale e dai provvedimenti successivi

L'articolo 10 del c.d. collegato ambientale (L. 221/2015) ha modificato il succitato D.Lgs. 30/2013 al fine di includere, nel novero degli interventi a cui è possibile destinare il 50% dei proventi delle aste del sistema EU-ETS, la compensazione dei costi sostenuti per aiutare le imprese in settori e sottosettori ritenuti esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di anidride carbonica. Gli aiuti in questione sono destinati con priorità alle imprese in possesso della certificazione ISO 50001. Un'altra modifica riguarda la copertura dei costi delle attività poste in essere dall'ISPRA per l'amministrazione dei registri ove vengono contabilizzate le quote di emissione e i relativi trasferimenti.

Ulteriori disposizioni, anch'esse vertenti sulla destinazione dei proventi delle citate aste, sono contenute nella legge di stabilità 2016 (L. 208/2015).

Il comma 492 prevede che il 50% dei proventi derivanti dalle aste sia destinato al completamento del rimborso dei crediti spettanti ai gestori degli impianti "nuovi entranti" che, a causa dell'esaurimento della riserva di quote "nuovi entranti", non hanno beneficiato di assegnazione a titolo gratuito di quote di anidride carbonica (CO₂) per il periodo 2008-2012. Si prevede che la quota di detti proventi, a seguito del completamento del medesimo rimborso, sia riassegnata al Fondo ammortamento titoli di Stato.

Il successivo comma 838 prevede che le risorse non impegnate derivanti dai proventi delle aste, assegnate al Ministero dell'ambiente e al Ministero dello sviluppo economico con il decreto interministeriale n. 231 del 2014, vengano destinate al rimborso dei crediti agli operatori che non hanno ricevuto quote di emissione di anidride carbonica (CO₂) a titolo gratuito a causa dell'esaurimento della riserva ad esse riconosciuta in quanto "nuovi

entranti". Si prevede inoltre che per gli esercizi successivi, con i successivi decreti di riparto, si effettuino anche i conguagli necessari a rispettare le proporzioni di distribuzione delle risorse previste dalla normativa vigente in attuazione della disciplina europea.

Precisi impegni al Governo, sulla questione dei crediti spettanti ai nuovi entranti e, più in generale, sulla destinazione dei proventi delle aste, sono contenuti nella risoluzione, conclusiva di dibattito, n. 8-00168, approvata dalla Commissione VIII (ambiente) nella seduta del 26 gennaio 2016.

Nel testo del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, sono presenti alcune disposizioni finalizzate a garantire la copertura finanziaria degli oneri derivanti dal decreto medesimo, mediante l'utilizzo di quota parte dei proventi delle aste delle quote di emissione di CO_2 . (cfr. art. 17, comma 3, art. 20, comma 5, lettera c), e comma 7).

Il comma 1119 dell'art. 1 della L. 205/2017 (legge di bilancio 2018) destina invece (nell'ambito dei progetti finanziati ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del D.Lgs. 30/2013) una quota dei proventi delle aste di competenza del Ministero dell'ambiente, per gli anni 2018-2020, nel limite di 10 milioni di euro annui, prioritariamente al finanziamento delle attività relative al programma triennale per le aree naturali protette.

Il fondo rotativo Kyoto

Nel corso della XVII legislatura sono state introdotte alcune disposizioni finalizzate a convogliare le risorse del c.d. Fondo rotativo Kyoto (istituito dai commi 1110-1115 della L. 296/2006, presso la Cassa depositi e prestiti, con una dotazione di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio 2007-2009, per il finanziamento delle misure finalizzate all'attuazione del Protocollo di Kyoto) per la riqualificazione energetica degli edifici scolastici.

L'art. 9, comma 1, del decreto-legge 91/2014, ha disposto infatti che, a valere sul citato Fondo rotativo e nel limite di 350 milioni di euro, potessero essere concessi finanziamenti a tasso agevolato, ai soggetti pubblici competenti, al fine di realizzare interventi di incremento dell'efficienza energetica degli edifici scolastici, ivi inclusi gli asili nido, e universitari negli usi finali dell'energia.

In attuazione delle citate disposizioni dettate dall'art. 9 del D.L. 91/2014 è stato emanato il decreto interministeriale 14 aprile 2015 (pubblicato nella G.U. n. 109 del 13 maggio 2015).

Secondo quanto riferito dal Governo in data 28 gennaio 2016, in risposta all'interrogazione 5-07545, in seguito alla pubblicazione del bando (che prevedeva la disponibilità di 350 milioni di euro) sono pervenute domande per un importo complessivo di circa 98 milioni di euro. Pertanto "per superare queste criticità e procedere alla riprogrammazione delle risorse residue per le medesime finalità di efficientamento energetico degli edifici scolastici, è già stato avviato un confronto anche con l'ENEA per valutare la possibilità di supportare gli Enti locali nella predisposizione della diagnosi energetica. Ciò posto, il Ministero ha già predisposto uno schema di decreto ministeriale per la riprogrammazione delle risorse residue pari a circa 252.000.000". Tale schema è stato definitivamente

approvato (D.M. Ambiente 22 febbraio 2016, n. 40) e pubblicato nella G.U. n. 59 dell'11 marzo 2016. Nella medesima risposta è stato sottolineato che, in prospettiva futura, inoltre, "è priorità del Governo mettere a punto l'ampliamento della platea degli edifici oggetto di interventi di efficientamento energetico attraverso le risorse del Fondo rotativo di Kyoto, in modo da consentire l'accesso ai finanziamenti anche agli immobili comunali di diversa destinazione, quali ad esempio palestre ed impianti sportivi". La scadenza del termine di presentazione delle domande di concessione di finanziamenti a tasso agevolato per la realizzazione degli interventi di cui al D.M. 40/2016 è stata prorogata alle ore 17 del 30 giugno 2017 dal D.M. Ambiente 14 ottobre 2016 (pubblicato nella G.U. n. 250 del 2016) e alle ore 17 del 30 giugno 2018 dal D.M. 27 giugno 2017.

Con il D.M. Ambiente 2 febbraio 2016, n. 65 è stato integrato l'elenco dei settori ai quali possono essere concessi finanziamenti a tasso agevolato a valere sul Fondo rotativo di Kyoto, al fine di includervi quello delle "infrastrutture per la ricarica dei veicoli elettrici e per l'erogazione di combustibili alternativi, trasporto collettivo e condiviso, e in generale mobilità sostenibile".

Nel documento predisposto per l'audizione del Ministro dell'ambiente presso la 13^a Commissione del Senato, tenutasi nella seduta del 16 febbraio 2017, è stato ricordato che "ad oggi sono stati ammessi a finanziamento" al Fondo rotativo "circa 190 istanze di finanziamento per un importo complessivo di risorse pari a 100 milioni di euro. Il bando è attivo e resterà aperto fino al 30 giugno 2017".

Le politiche per il clima: mitigazione e adattamento

Le politiche di contrasto al cambiamento climatico consistono, da un lato, in politiche finalizzate alla riduzione delle emissioni di gas-serra (politiche di mitigazione), dall'altro, in politiche volte alla minimizzazione degli impatti derivanti dai mutamenti del clima (politiche di adattamento).

Di seguito si dà sinteticamente conto delle principali politiche nazionali attuate, in corso o programmate nel corso della XVII legislatura.

Le politiche di mitigazione

Dal punto di vista della mitigazione, nell'Allegato IV al DEF 2017 (c.d. allegato Kyoto) vengono indicate (a pag. 269) le azioni che il Governo considera come prioritarie per garantire una riduzione delle emissioni compatibile con gli obiettivi della c.d. decisione *effort sharing*, principalmente inquadrabili nell'ambito dello sviluppo delle fonti rinnovabili e dell'incremento dell'efficienza energetica. Tali misure "prioritarie" riguardano, in sintesi:

- proroga e potenziamento delle detrazioni fiscali al 65% degli interventi di riqualificazione energetica degli immobili privati (c.d. ecobonus) sino al 31 dicembre 2017, prevista dai commi 2 e 3 dell'art. 1 della legge di bilancio 2017 (legge n. 232/2016);
- misure in materia di efficienza energetica degli edifici quali: quelle recate dai tre decreti del 26 giugno 2015; la predisposizione dei decreti attuativi del D.Lgs.

102/2014 (di attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica) e l'attivazione della Cabina di regia sull'efficienza energetica (D.M. 9 gennaio 2015) per la predisposizione di tali decreti;

Nell'allegato IV si richiamano: il decreto interministeriale 16 settembre 2016 (recante le modalità di attuazione del programma di interventi per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della P.A. centrale, attuativo dell' art. 5 del D.Lgs. 102/2014); il decreto interministeriale 5 dicembre 2016 (recante approvazione del programma di interventi per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della P.A. centrale, ai sensi dell' art. 5, comma 2, del D.Lgs. 102/2014 e dell'art. 9, comma 1, del D.I. 16 settembre 2016); predisposizione del decreto sul Fondo nazionale per l'efficienza energetica (art. 15, D.Lgs. 102/2014).

- decreto 16 febbraio 2016 recante "Aggiornamento della disciplina per l'incentivazione di interventi di piccole dimensioni per l'incremento dell'efficienza energetica e per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili" (c.d. conto termico);
- aggiornamento del meccanismo dei c.d. certificati bianchi e determinazione di nuovi obiettivi di efficienza energetica per i grandi distributori di energia elettrica e gas.
 - In attuazione di quanto sopra previsto, si ricorda che il D.M. 11 gennaio 2017, in attuazione dell'articolo 7 del D.lgs. n. 102/2014, ha stabilito: a) gli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico che devono essere conseguiti negli anni dal 2017 al 2020 attraverso il meccanismo dei Certificati Bianchi, in coerenza con gli obiettivi nazionali di efficienza energetica e in coordinamento con gli altri strumenti di sostegno e promozione dell'efficienza energetica; b) gli obblighi annui di incremento dell'efficienza energetica degli usi finali di energia a carico dei distributori di energia elettrica e di gas nel periodo tra il 2017 e il 2020; c) le nuove Linee guida per la preparazione, l'esecuzione e la valutazione dei progetti di efficienza energetica e per la definizione dei criteri e delle modalita' per il rilascio dei Certificati Bianchi.
- decreti interdirettoriali sui Programmi regionali di audit di efficienza energetica alle PMI.
 - L'articolo 8, comma 9 del D.lgs. n. 102/2014 dispone che il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente, pubblichi, entro il 31 dicembre 2014 e successivamente con cadenza annuale fino al 2020, un bando per il cofinanziamento di programmi presentati dalle Regioni finalizzati a sostenere la realizzazione di diagnosi energetiche nelle PMI o l'adozione nelle PMI di sistemi di gestione conformi alle norme ISO 50001. Con D.M. 21 dicembre 2016 sono stati approvati i programmi relativi alla seconda annualità, presentati da 11 regioni per un totale di circa 8 milioni di euro.
- i decreti attuativi dell'art. 9 del D.L. 91/2014, per il finanziamento (a valere sul c.d. Fondo rotativo Kyoto) di interventi di efficientamento energetico su immobili di proprietà pubblica destinati all'istruzione;
 Si rinvia in proposito al paragrafo "Il fondo rotativo Kyoto".
- decreto 23 giugno 2016, di incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico;
- decreto 13 ottobre 2016, n. 264, recante criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti;
- predisposizione dello schema di decreto sulle emissioni da impianti di biomassa che contribuiscono al quadro normativo delle fonti rinnovabili elettriche (il riferimento sembra essere alle disposizioni poi emanate con il D.M. 14 aprile 2017).

Le misure suindicate erano già contemplate nell'allegato al DEF 2016.

Rispetto a tale allegato vengono inoltre aggiunte, dall'allegato IV al DEF 2017, le sequenti misure prioritarie:

- finanziamenti a valere sui fondi di sviluppo e coesione (circa 100 milioni, destinati a 66 progetti di efficientamento energetico di edifici pubblici di enti locali) e finanziamenti per l'efficientamento energetico dell'illuminazione pubblica dei siti comunali interessati dai percorsi giubilari;
- attivazione di un protocollo con centri di ricerca/amministrazioni pubbliche per lo sviluppo della produzione e uso dei biocarburanti nel settore dell'aviazione;
- decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257, di attuazione della direttiva 2014/94/UE sulla realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi;
- predisposizione degli schemi di decreto sull'incentivazione del biometano quando immesso in rete, nonché sui metodi di calcolo e sugli obblighi di comunicazione relativi alla qualità della benzina e del combustibile diesel (decreto legislativo n. 51/2017).

In risposta all'interrogazione 4-17070, nella seduta del 6 ottobre 2017 il Ministro dell'ambiente ha sottolineato che "l'Italia ha messo in atto politiche e misure che le hanno consentito già nel 2015 di raggiungere tutti gli obiettivi previsti dal pacchetto clima-energia al 2020: l'obiettivo sull'efficienza energetica, quello sulle energie rinnovabili e il target nel settore non-ETS. Rispetto a quest'ultimo obiettivo, l'Italia, stante i dati forniti dalla commissione, supererà il proprio target al 2020 con un surplus di quote pari a 217 milioni di tonnellate di CO_2 equivalente, tale surplus è tra i più alti d'Europa. Di fatto dunque, l'Italia sta già ora contribuendo con il proprio surplus al raggiungimento dell'obiettivo EU al 2030".

La strategia di adattamento

Dal punto di vista dell'adattamento, il documento più rilevante elaborato nel corso della XVII legislatura è la Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici, presentata dal Ministero dell'ambiente il 29 ottobre 2013 su impulso della Commissione europea che il 16 aprile 2013 ha diffuso la "Strategia dell'Ue di adattamento ai cambiamenti climatici" (comunicazione 16 aprile 2013, COM(2013) 216 final).

Dopo essere stata sottoposta alla consultazione degli operatori interessati, la Strategia ha ricevuto il definitivo via libera con il parere positivo espresso dalla Conferenza Unificata in data 30 ottobre 2014 e nella G.U. n. 153 del 4 luglio 2015 è stato pubblicato un comunicato del Ministero dell'ambiente con cui è stata data notizia dell'avvenuta pubblicazione del decreto direttoriale prot. n. 86/CLE del 16 giugno 2015, recante «Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici». La Strategia nazionale è volta a definire le azioni e gli indirizzi per fronteggiare gli impatti dei cambiamenti climatici, considerati gli effetti che potranno determinare sulle risorse idriche, sul territorio e sugli ecosistemi.

Nel documento predisposto per il question time al Senato del 19 gennaio 2017, il Ministro dell'ambiente ha ricordato che alla fine del 2016 è stato predisposto in bozza il Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici e che lo stesso "sarà sottoposto a breve alla consultazione con le istituzioni (Regioni e Ministeri) e il

partenariato economico e sociale. Si prevede la sua ultimazione ad aprile 2017". In risposta all'interpellanza 2-01877, nella seduta del 14 luglio 2017 il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri ha ricordato che il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici "è attualmente in fase di completamento" e che una prima stesura di tale documento "è già stata condivisa con enti di ricerca ed istituzioni, amministrazioni centrali e regioni", nonché che è stata, inoltre, realizzata una consultazione pubblica rivolta ai principali portatori di interesse".

Sul sito del Ministero dell'ambiente sono disponibili i documenti relativi alla consultazione.

Il dibattito parlamentare

Il dibattito sul Pacchetto "Unione dell'energia"

In sede di esame degli atti europei nell'ambito della cosiddetta "fase ascendente", le Commissioni riunite VIII (ambiente) e X (attività produttive), dopo aver svolto una serie di audizioni nei mesi di aprile e maggio, hanno approvato, in data 8 luglio 2015, un documento finale sul Pacchetto «Unione dell'energia» e segnatamente sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti - Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici (COM(2015) 80 final), sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Il protocollo di Parigi – Piano per la lotta ai cambiamenti climatici mondiali dopo il 2020 (COM(2015) 81 final), sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Raggiungere l'obiettivo del 10 per cento di interconnessione elettrica – Una rete elettrica europea pronta per il 2020 (COM(2015) 82 final). Sui medesimi atti è stata approvata una risoluzione anche da parte delle Commissioni Industria e Territorio del Senato (Doc. Senato XVIII, n. 92).

Il dibattito in vista della COP21 e riguardo ai relativi esiti

Un intenso dibattito parlamentare ha riguardato la Conferenza di Parigi (COP21). In vista di tale appuntamento, nella seduta del 28 luglio 2015, l'Assemblea della Camera ha approvato una serie di mozioni (nn. 1-00815, 1-00941, 1-00951, 1-00953, 1-00954, 1-00955 e 1-00961) concernenti iniziative per contrastare i cambiamenti climatici.

Nella seduta del 26 novembre 2015, presso la medesima Assemblea, si sono svolte le comunicazioni del Governo in vista della COP21 e, a seguire, sono state approvate diverse risoluzioni (nn. 6-00174, 6-00175, 6-00176, 6-00178, 6-00179, 6-00180, 6-00181).

Pochi giorni dopo, nella seduta del 2 dicembre 2015, l'Assemblea del Senato ha discusso (e in parte approvato) una serie di mozioni (nn. 1-00441, 1-00477, 1-00485, 1-00489, 1-00490 e 1-00491) sulle politiche di contrasto ai cambiamenti climatici.

In materia occorre inoltre ricordare, per quanto riguarda l'attività conoscitiva, che il 24 settembre 2015 si è svolta presso le Commissioni riunite Esteri, Ambiente, Attività produttive e Agricoltura della Camera, l'audizione del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale sugli appuntamenti internazionali sui cambiamenti climatici, con particolare riguardo alla COP21 di Parigi.

Nella seduta del 3 febbraio 2016, presso la 13^a Commissione del Senato, si sono tenute le comunicazioni del Ministro dell'ambiente sugli esiti della Conferenza COP21 di Parigi.

Si segnala altresì che in risposta all'interrogazione 3-01886, il Ministro dell'ambiente ha dato conto delle risorse disponibili in bilancio per la lotta ai cambiamenti climatici, al fine di chiarire le dichiarazioni, rese nel corso della COP21, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, circa lo stanziamento di 4 miliardi di dollari fino al 2020.

Sulla proposta di decisione del Consiglio dell'Unione che autorizza la firma, a nome dell'UE, dell'accordo di Parigi, nonché sulla comunicazione "Dopo Parigi: valutazione delle implicazioni dell'Accordo di Parigi a corredo della proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di Parigi adottato nell'ambito della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici" (COM (2016) 110 def.), la 13ªCommissione del Senato ha espresso, nella seduta del 7 aprile 2016, parere favorevole con l'approvazione delle risoluzioni Doc. Senato XVIII, n. 119 e Doc. Senato XVIII, n. 120.

Nella seduta del 25 ottobre 2016, il Ministro dell'ambiente ha reso comunicazioni sui contenuti della ratifica dell'Accordo di Parigi.

Nella seduta del 20 dicembre 2017, la 13^a Commissione (Territorio) del Senato ha approvato una risoluzione (Doc. Senato XVIII, n. 230) sulla relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Due anni dopo Parigi - Progressi realizzati per conseguire gli impegni dell'UE in materia di clima (COM(2017) 646 final).

Il dibattito sulla Strategia energetica nazionale (SEN)

Nella seduta del 16 febbraio 2017, a conclusione dell'affare sui profili ambientali della Strategia energetica nazionale (SEN), la 13ª Commissione del Senato ha approvato una risoluzione (Doc. Senato XXIV, n. 69) con cui ha impegnato il Governo, tra l'altro, "a definire politiche di decarbonizzazione rafforzate, supportate anche da un'adeguata e coerente fiscalità ambientale, per rendere più convenienti le fonti rinnovabili con incentivi impliciti ai combustibili alternativi e all'efficienza, in grado di sostenere il raggiungimento degli obiettivi europei sull'economia circolare, di rilanciare il sistema degli ETS (*emission trading system*), rivedendo il sistema delle accise sulla base delle emissioni di CO₂".

Per ulteriori informazioni sulla strategia si rinvia al tema "Mercati energetici e Autorità di regolazione".

Ulteriore attività di indirizzo

Nella seduta del 17 giugno 2015, l'VIII Commissione (Ambiente) della Camera ha

approvato la risoluzione 8-00120 sulla Strategia per l'adattamento ai cambiamenti climatici.

Occorre inoltre ricordare la risoluzione n. 7-00187, approvata il 14 ottobre 2015 dalla 13ª Commissione del Senato, e il documento finale approvato dalle Commissioni VIII e X della Camera il 2 febbraio 2016, con riferimento alla nuova proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/87/CE, c.d. direttiva *emission trading* (COM(2015) 337 def.). Sempre in materia di *emission trading* l'VIII Commissione (Ambiente) della Camera, nella seduta del 26 gennaio 2016, ha approvato la risoluzione n. 8-00168, sui criteri di assegnazione dei proventi delle aste per lo scambio delle quote di emissione di gas-serra.

Nell'ambito dell'esame congiunto del Programma di lavoro della Commissione e della Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'UE riferiti all'anno 2016, nonché del Programma di diciotto mesi del Consiglio dell'UE, l'Assemblea della Camera ha approvato la risoluzione n. 6-00223 che, in tema di politiche ambientali e sul clima, impegna il Governo, tra l'altro, ad adoperarsi affinché l'Unione Europea "sostenga con adeguate misure sistemi virtuosi di gestione del ciclo dei rifiuti, anche mediante l'introduzione di una tassazione sulle emissioni di carbonio, i cui proventi dovrebbero essere destinati al finanziamento di politiche ambientali", nonché ad adoperarsi "per la tempestiva adozione di tutte le misure attuative dell'Unione dell'energia".

Nella seduta del 26 ottobre 2016 la 13^a Commissione (Ambiente) del Senato ha approvato una risoluzione sulla proposta di regolamento relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura (LULUCF) nel quadro 2030 per il clima e l'energia (Doc. Senato XVIII n. 171), nonché una risoluzione sulla proposta di regolamento relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas-serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 (Doc. Senato XVIII n. 172).

Si segnala inoltre che, nella seduta del 1° marzo 2017, la 13ª Commissione (Ambiente) del Senato ha approvato una risoluzione (Doc. Senato XVIII, n. 188) sulla Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «Attuazione dell'accordo di Parigi. Progressi dell'UE verso il raggiungimento dell'obiettivo minimo "-40%"», con la quale si è pronunciata "per quanto di competenza, in senso favorevole".

Nella seduta del 19 aprile 2017, le Commissioni riunite 10^a e 13^a del Senato hanno approvato una risoluzione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla *governance* dell'Unione dell'energia (Doc. Senato XVIII, n. 198). A conclusione dell'esame della Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno 2017 e sul Programma di lavoro della Commissione per il 2017 (Doc. LXXXVII-bis, n. 5-A), l'Assemblea della Camera ha approvato alcune risoluzioni, nella seduta del 19 luglio 2017, che contengono indicazioni di politica energetica e di lotta ai cambiamenti climatici. In particolare, la risoluzione 6-00321, impegna il Governo, tra l'altro, "a seguire attivamente la attuazione del progetto dell'Unione dell'energia facendo valere le esigenze prioritarie del nostro Paese con particolare riferimento alla sicurezza degli approvvigionamenti, al potenziamento delle reti e delle interconnessioni, allo sviluppo delle fonti

rinnovabili, all'efficienza e al risparmio energetico e alla revisione del sistema ETS", mentre la risoluzione 6-00323, impegna il Governo, tra l'altro, ad attivarsi "affinché tutti gli Stati membri adottino opportune forme di fiscalità ambientale che rivedano le imposte sull'energia e sull'uso delle risorse ambientali nella direzione della sostenibilità, anche valutando la possibilità di rivedere la disciplina delle accise sui prodotti energetici in funzione del contenuto di carbonio, al fine di accelerare la conversione degli attuali sistemi energetici verso modelli a emissioni basse o nulle, con particolare riferimento alle fonti rinnovabili" nonché a "concludere in tempi rapidi il processo di riforma del sistema di scambio delle quote di emissione dei gas ad effetto serra (sistema ETS)".

Il tema della revisione e della fiscalità ambientale è stato anche oggetto della risoluzione 7/00344, approvata dalle Commissioni riunite 10^a e 13^a, del Senato nella seduta del 1° agosto 2017. Con tale risoluzione, le Commissioni hanno impegnato il Governo a "prendere iniziative in sede europea, per rompere il meccanismo vizioso dell'attuale politica UE di decarbonizzazione, affiancando all'*Emission trading scheme* la previsione di una Imposta sulle Emissioni Aggiunte (ImEA), quale strumento per la perequazione internazionale dei costi energetici e ambientali sulla produzione dei beni, sulla base del carbonio emesso, a prescindere dal luogo di fabbricazione", nonché a "individuare misure direttamente applicabili a livello nazionale che agiscano come leva di fiscalità ambientale tramite la modulazione delle aliquote IVA. Tali misure non avranno l'obiettivo di aumentare il gettito fiscale, ma saranno finalizzate ad incentivare le produzioni più pulite e a disincentivare le altre, a prescindere dal luogo di produzione dei beni".

Le modifiche alla disciplina sullo stoccaggio di CO2

Al fine di superare i rilievi avanzati dalla Commissione europea nell'ambito del caso EU Pilot 7334/15/CLIM, è stata modificata in più punti la disciplina recata dal decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 162, di attuazione della direttiva 2009/31/UE, in materia di stoccaggio geologico del biossido di carbonio (CO2). Sulle citate disposizioni è intervenuto dapprima l'art. 24 della legge 115/2015 (Legge europea 2014) e, successivamente, l'art. 32 della legge 122/2016 (Legge europea 2015-2016).

I gas fluorurati ad effetto serra (c.d. F-gas)

Come anticipato nei paragrafi precedenti, il protocollo di Kyoto contiene gli impegni dei paesi industrializzati a ridurre le loro emissioni di gas ad effetto serra, quindi non solamente l'anidride carbonica (CO₂).

Al fine di ridurre le emissioni dei gas fluorurati (c.d. F-gas) contemplati dal protocollo di Kyoto (HFC, PFC, e SF₆), cioè rispettivamente idrofluorocarburi, perfluorocarburi ed esafluoruro di zolfo) l'UE ha emanato il regolamento n. 842/2006, la cui attuazione è stata operata nella parte finale della XVI legislatura, con il D.P.R. 43/2012 a cui si è aggiunto, per i profili sanzionatori, il D.Lgs. 26/2013.

In seguito alla riscrittura del regolamento europeo, operata dal nuovo regolamento 16 aprile 2014, n. 517/2014/UE, il Ministero dell'ambiente - come

ricordato dal sottosegretario all'ambiente in risposta, nella seduta del 23 novembre 2017, all'interrogazione 5/12786 - ha predisposto uno schema di decreto che modifica e supera, abrogandole, le attuali disposizioni in materia dettate dal D.P.R. 43/2012. Tale schema non è ancora stato emanato.

Ricerca nel campo della meteorologia e della climatologia

Nel corso della XVII legislatura, nell'ambito delle leggi di bilancio, sono state introdotte alcune disposizioni finalizzate al sostegno della ricerca nel campo della meteorologia e della climatologia.

Il comma 477 della legge di stabilità 2016 (L. 208/2015) ha autorizzato un contributo annuo di 5 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2016, per le attività di ricerca svolte dall'infrastruttura di ricerca già denominata Centro Euro-Mediterraneo per i Cambiamenti Climatici.

Il comma 606 dell'art. 1 della legge di bilancio 2017 (L. 232/2016) ha previsto finanziamenti a favore della partecipazione italiana ai programmi di ricerca e sviluppo dell'Unione europea, del rafforzamento della ricerca nel settore della meteorologia e climatologia e della realizzazione delle infrastrutture necessarie per il relativo progetto di localizzazione.

Gli stanziamenti autorizzati da tale comma sono complessivamente pari a 50 milioni di euro nel triennio 2017-2019 (15 milioni per il 2017, 20 milioni per il 2018 e altri 15 milioni per il 2019), a cui si aggiunge un'autorizzazione di spesa di 2 milioni di euro annui a decorrere dal 2020.

L'attuazione delle disposizioni del comma 606 è stata demandata ad un apposito decreto del Ministro per l'istruzione, per l'università e per la ricerca.

I commi 549-561 dell'art. 1 della legge di bilancio 2018 (L. 205/2017) prevedono l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Comitato di indirizzo per la meteorologia e la climatologia, quale organo di indirizzo nazionale delle politiche di settore. Viene inoltre istituita l'Agenzia nazionale per la meteorologia e la climatologia "Italia Meteo", con sede a Bologna, sottoposta ai poteri di indirizzo e di vigilanza del Comitato. Ulteriori disposizioni sono finalizzate a disciplinare l'organizzazione e il funzionamento di tali organi, nonchè a stanziare le necessarie risorse finanziarie per il funzionamento dell'Agenzia.

Paesi dell'Africa sub-sahariana

L'emergere di movimenti jihadisti nella fascia africana del Sahel, con impatto soprattutto nel **Mali** – e conseguente pronto intervento delle truppe francesi – e l'attività tragicamente manifestatasi con attacchi e rapimenti da parte del movimento **Boko Haram** (la cui traduzione rinvia alla peccaminosità dell'educazione di stampo occidentale) nel nord-est della **Nigeria** e nelle regioni confinanti di altri paesi africani hanno attirato l'attenzione delle Camere, che hanno agito soprattutto sul piano legislativo ai pericoli correlati, con la partecipazione italiana a varie missioni internazionali e dell'Unione europea. Particolarmente preoccupante è stata l'adesione di Boko Haram allo "Stato islamico" all'inizio del 2015.

Pur relativamente in secondo piano nell'attenzione dei media, la crisi della Repubblica centrafricana, sviluppatasi - e tuttora assai preoccupante - proprio nell'arco temporale corrispondente a quello della XVII Legislatura, non ha mancato neppure essa di attrarre l'attenzione parlamentare, con interventi tanto sul piano legislativo quanto su quello della produzione di atti di indirizzo al Governo e dell'informazione fornita al Parlamento dall'Esecutivo medesimo. Soprattutto, la gravissima situazione umanitaria della popolazione permane a tutt'oggi, e sembra purtroppo si sia ancora lontani da una seppur lenta ripresa della normalità nel paese.

Sintesi cronologica degli avvenimenti (2013-2018)

Nigeria

Nel maggio 2013 il governo dichiarava lo stato di emergenza nei tre stati settentrionali di Yobe, Borno e Adamawa, inviando 'in loco' truppe per combattere il gruppo terrorista di ispirazione fondamentalista islamica di Boko Haram – fieramente contrario ai valori occidentali e al loro influsso sull'Africa. Tuttavia in settembre Boko Haram uccideva oltre 150 persone in attacchi stradali nel nord-est della Nigeria; mentre le forze di sicurezza si trovavano a fronteggiare gli insorti di Boko Haram anche nella capitale nigeriana Abuja.

In una continua 'escalation', nell'aprile 2014 aprile Boko Haram rapiva più di duecento ragazze da un collegio nella città settentrionale di Chibok, suscitando l'indignazione nazionale e internazionale. La Nigeria nordorientale era nuovamente colpita in novembre da attacchi di Boko Haram, che si impadroniva di diverse città vicino al Lago Chad e metteva in atto incursioni nel Ciad e nel Camerun all'inizio del 2015. Intanto Boko Haram mutava la propria dichiarazione di fedeltà dalla rete di al-Qaeda a quella dello "Stato islamico".

All'inizio del 2015 Nigeria, Ciad, Camerun e Niger formvaano una coalizione militare e respingevano Boko Haram fuori da tutte le città, mentre il gruppo jihadista si ritirava nella foresta di Sambisa.

In marzo Muhammadu Buhari vinceva le elezioni presidenziali, primo candidato dell'opposizione a riuscirvi nella storia della Nigeria.

L'economia nigeriana si trovava poi danneggiata dai bassi prezzi internazionali del petrolio, tanto che nel giugno 2016 la valuta nazionale (Naira) veniva lasciata fluttuare, nel tentativo di evitare una crisi finanziaria. In novembre i ribelli del "Niger Delta Avengers" bombardavano tre oleodotti nel tentativo di rinnovare l'insurrezione del sud.

Nel gennaio 2017 morivano decine di profughi in seguito al bombardamento accidentale del loro campo da parte dell'aviazione nigeriana, mentre questa cercava di colpire la ridotta di Boko Haram a Rann, al confine con il Camerun. In maggio un'ottantina delle studentesse rapite a Chibok erano liberate in uno scambio di prigionieri con il gruppo islamista Boko Haram.

Nel febbraio 2018 si tornava a temere il rapimento di oltre cento ragazze da parte di Boko Haram nello stato nigeriano di Yobe.

Mali

Nel gennaio 2013 combattenti islamisti conquistavano la città centrale di Konna e minacciavano di marciare sulla capitale. Il presidente Traore chiedeva aiuto alla Francia. Le truppe francesi si impadronivano rapidamente di Gao e Timbuktu e alla fine del mese entravano a Kidal, l'ultima grande città ribelle. I paesi europei si impegnavano a riqualificare l'esercito maliano. In aprile La Francia iniziava il ritiro delle truppe, mentre una forza africana regionale affiancava l'esercito maliano. Il mese successivo una Conferenza internazionale impegnava i paesi donatori a mettere a disposizione 4 miliardi di dollari per la ricostruzione del Mali.

In giugno il governo maliano firmava un accordo di pace con i ribelli separatisti tuareg, in vista di nuove elezioni: i ribelli tuareg accettavano di consegnare la città settentrionale di Kidal, occupata dopo che le truppe francesi ne avevano scacciato gli islamisti a gennaio.

Tra luglio e agosto Ibrahim Boubacar Keita vinceva le elezioni presidenziali, sconfiggendo Moussa Mara: frattanto la Francia trasferiva formalmente la responsabilità per la sicurezza nel nord alla forza dell'ONU MINUSMA.

In settembre il presidente Keita nominava Primo ministro Oumar Tatam Ly, esperto in materia bancaria. Da quel momento, tuttavia, si assiteva ad un costante peggioramento dei rapporti del governo con i separatisti tuareg del nord, non senza scontri occasionali.

In dicembre le elezioni parlamentari registravano la vittoria del partito RPM del presidente Keita, che si aggiudicava 115 seggi su 147 totali. La Francia intanto annunciava una riduzione di oltre la metà del contingente schierato in Mali, che doveva scendere a mille unità entro marzo 2014

Nell'aprile 2014 il presidente Keita nominava a Primo ministro l'ex rivale per le presidenziali Moussa Mara, nel tentativo di frenare l'instabilità nel nord. Ciononostante il mese successivo si rompeva la fragile tregua con i separatisti Tuareg del MNLA, i quali prendevano il controllo della città

principale di Kidal e dei centri minori di Menaka, Agelhok, Anefis e Tessalit.

In settembre tuttavia il governo e i separatisti iniziavano una nuova serie di colloqui in Algeria per cercare di porre fine al conflitto nel nord: ciò non impediva al MNLA di aprire nei Paesi Bassi un'ambasciata " Azawad' – il nome attribuito dai separatisti al nord del Mali. In ottobre nove appartenenti a truppe di peacekeeping dell'ONU erano uccisi nel nord-est, in quello che era l'attacco più letale patito dalla missione MINUSMA.

Nell'aprile 2015 si verificava un'escalation nei combattimenti, quando il Coordinamento dei movimenti "Azawad" dei ribelli del nord si scontravano con le forze delle Nazioni Unite a Timbuktu e si impadronivano della città di Lere, cercando altresì di riprendere Menaka alle milizie filogovernative. In maggio le truppe francesi eliminavano, durante un raid nel nord, i comandanti di al-Qaeda Amada Ag Hama e Ibrahim Ag Inawalen, entrambi erano sospettati di rapimento e uccisione di cittadini francesi.

Un accordo di pace per porre fine al conflitto nel nord del Mali era firmato dal governo e da diverse fazioni di miliziani e ribelli.

In giugno il governo e i ribelli Tuareg firmavano un accordo di pace volto a porre fine a decenni di conflitto. Il governo concedeva ai Tuareg maggiore autonomia regionale e lasciava cadere i mandati di cattura per i loro leader. Un importante aspetto della presenza ONU in Mali emergeva in luglio, quando artigiani maliani operanti per conto delle Nazioni Unite ricostruivano i mausolei di fama mondiale di Timbuktu che erano stati distrutti dagli islamisti nel 2012.

In novembre un commando islamista attaccava l'hotel di lusso Radisson Blu nella capitale maliana Bamako, uccidendo ventidue persone.

Nell'agosto 2016 il bilancio degli attacchi alle forze ONU dispiegate in Mali assommava ormai a oltre cento vittime.

Un jihadista maliano era dichiarato colpevole di aver saccheggiato la favolosa città desertica di Timbuctu, in un processo senza precedenti davanti alla Corte penale internazionale.

Nel gennaio 2017 almeno 37 persone erano uccise da un'autobomba in un campo militare di Gao che ospitava truppe governative ed ex ribelli riuniti nel quadro di un accordo di pace. Il mese successivo, comunque, soldati maliani e milizie rivali - inclusi i separatisti tuareg -, prendevano parte a una unità militare congiunta, una parte fondamentale di un accordo di pace raggiunto nel 2015. In aprile il presidente Ibrahim Boubacar Keita annunciava un nuovo governo, nominando Primo ministro il suo alleato Abdoulaye Idrissa Maiga.

In giugno Nusrat al-Islam wal Muslimeen, gruppo allineato ad Al Qaeda, rivendicava la responsabilità di un attacco ad un hotel frequentato da occidentali ad est di Bamako, uccidendo due civili.

Nel gennaio 2018 14 soldati erano uccisi in un presunto attacco islamista a una base militare a Soumpi, mentre 26 civili perdevano la vita per lo scoppio di una mina al passaggio del loro veicolo.

Niger

Attentatori suicidi inscenavano nel maggio 2013 attacchi separati ad una caserma militare e ad un sito minerario di uranio gestito da francesi nel nord del paese: il governo attribuiva la responsabilità a militanti legati ad al-Qaeda. Un anno dopo proprio l'uranio nigerino era oggetto di un nuovo accordo con il gruppo francese di energia nucleare Areva, con un aumento delle royalties a favore del Niger, che da più parti erano state giudicate troppo esigue.

Nel febbraio 2015 il Niger accettava di partecipare a una forza regionale per combattere i militanti di Boko Haram.

In novembre il leader dell'opposizione Hama Amadou era arrestato al suo ritorno in patria, un anno dopo essere fuggito per evitare accuse di traffico di bambini. Amadou riusciva tuttavia in seguito ad accreditarsi quale candidato alle imminenti elezioni presidenziali.

Nel marzo 2016 Mahamadou Issoufou era rieletto presidente in un ballottaggio boicottato dai sostenitori del suo avversario, Hama Amadou. In giugno militanti di Boko Haram attaccavano la città sud-orientale nigerina di Bosso, uccidendo trenta soldati. Tre mesi dopo gli USA confermavano le voci sulla costruzione di una base militare nella città centrale di Agadez, in grado di impiegare droni armati contro i militanti.

Nel marzo 2017 era dichiarato lo stato di emergenza nelle aree occidentali del Niger al confine con il Mali, a seguito di attacchi attribuiti a militanti legati al Movimento per l'unità e la jihad in Africa occidentale. Intanto un tribunale condannava in contumacia a un anno di prigione per traffico di minori il leader (in esilio) dell'opposizione Hama Amadou, il quale rigettava le accuse, a suo dire motivate politicamente. In aprile fonti dell'esercito nigerino riportavano l'uccisione di 57 membri di Boko Haram che avevano attaccato una postazione militare vicino a Gueskerou, nel sud-est del paese.

In luglio il Niger aderiva con altri quattro paesi dell'Africa occidentale ad una nuova forza regionale per affrontare i militanti islamisti nella regione del Sahel. In ottobre tre commando statunitensi in pattugliamento congiunto con truppe locali erano uccisi in un'imboscata vicino a Tongo Tongo.

Nel gennaio 2018 il Parlamento italiano approvava l'invio di un contingente di 470 soldati in Niger per combattere l'immigrazione illegale e il traffico di persone verso l'Europa.

Repubblica centrafricana

Nel marzo 2013 i ribelli Seleka, dall'autunno precedente già impadronitisi del nord e del centro del paese, invadevano la capitale e prendevano il potere, mentre il presidente Bozize fuggiva. Il leader ribelle Michel Djotodia sospendeva la Costituzione e scioglieva il parlamento in un colpo di stato condannato a livello internazionale. In agosto Michel Djotodia giurava come presidente, mentre il Consiglio di sicurezza dell'ONU metteva in guardia sul fatto che gli eventi nella Repubblica centrafricana costituivano un rischio per la stabilità regionale. In settembre il presidente Djotodia, criticato per non aver saputo controllare i combattenti, scioglieva la coalizione Seleka.

In ottobre il Consiglio di sicurezza dell'ONU approvava lo spiegamento di una forza di mantenimento della pace delle Nazioni Unite nella Repubblica centrafricana, con il compito di sostenere le truppe dell'Unione Africana già nel paese, nonché le truppe francesi che controllavano l'aeroporto della capitale.

Nel dicembre 2013, con le turbolenze che continuavano nel paese e combattenti musulmani e cristiani accusati di aver ucciso centinaia di persone, la Francia intensificava il dispiegamento di truppe a 1.600 unità, nel tentativo di disarmare le milizie.

Nel gennaio 2014 il presidente Michel Djotodia si dimetteva, sopraffatto dalle critiche per non esser riuscito a fermare la violenza settaria. Catherine Samba-Panza subentrava come leader ad interim. In aprile il Consiglio di sicurezza dell'ONU autorizzava lo spiegamento di una forza di mantenimento della pace di 12.000 soldati nella Repubblica centrafricana. Il mese successivo truppe francesi ed estoni subentravano, su mandato dell'Unione europea, al contingente che Parigi aveva inviato per la messa in sicurezza dell'aeroporto di Banqui.

In luglio i ribelli musulmani Seleka e le forze di vigilanza cristiane "anti-balaka" accettavano un tentativo di cessate il fuoco durante i colloqui in corso a Brazzaville. Il mese successivo il politico musulmano Mahamat Kamoun riceveva il compito di guidare un governo di transizione.

In settembre l'ONU subentrava ufficialmente alla missione di peacekeeping dell'Unione Africana, incrementata e ribattezzata MINUSCA: la missione francese su mandato dell'Unione Europea rimaneva nel paese.

Nel gennaio 2015 il governo della Repubblica centrafricana rifiutava un accordo di cessate il fuoco fatto in Kenya tra due gruppi di miliziani dopo più di un anno di scontri, affermando di non essere stato coinvolto nei colloqui. Frattanto le Nazioni Unite accusavano la milizia cristiana di aver posto in atto una pulizia etnica, mentre una ricerca commissionata dall'Unione europea rivelava come i combattenti islamici di Seleka fossero stati riforniti illegalmente di armi fabbricate in Cina e in Iran.

In febbraio l'ONU constatava che le violenze in aumento nella Repubblica Centrafricana avevano costretto decine di migliaia di persone a fuggire dalle loro case dall'inizio dell'anno per sfuggire alle uccisioni, agli stupri e ai saccheggi da parte delle milizie.

In settembre scontri intercomunitari scoppiavano a Bangui dopo l'attacco ad un tassista musulmano. Due mesi dopo Papa Francesco, in visita nel paese, invocava la pace tra cristiani e musulmani.

In dicembre una nuova Costituzione era approvata da un referendum. Le elezioni parlamentari e il primo turno delle presidenziali si svolgevano pacificamente, ma la Corte costituzionale annullava i risultati delle elezioni parlamentari, denunciandone le irregolarità.

Nel febbraio 2016 Faustin-Archange Touadera vinceva le elezioni presidenziali al ballottaggio.

Nell'aprile 2017 l'Uganda ritirava le sue forze militari dalla Repubblica Centrafricana, dove aveva combattuto per cinque anni le milizie del Lord's Resistance Army. In maggio si verificava un'impennata delle violenze, attribuita in parte al ritiro delle forze straniere. Diversi appartenenti alle forze di pace delle Nazioni Unite perdevano la vita in numerosi attacchi. In luglio diverse agenzie

umanitarie si ritiravano a causa delle violenze, lamentando di dover lasciare decine di migliaia di persone senza alcuna assistenza.

In settembre l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati affermava che le continue violenze avevano causato il più alto numero di sfollati dall'inizio della crisi nel 2013, con oltre un milione di persone costrette a lasciare le loro case

In novembre il Consiglio di sicurezza dell'ONU estendeva il mandato della missione di mantenimento della pace MINUSCA per un altro anno, e ne aumentava le dimensioni a circa 13.000 soldati e poliziotti.

Nel gennaio 2018 il Comitato internazionale della Croce Rossa avvertiva che la situazione nel paese stava peggiorando, con metà della popolazione bisognosa di aiuti umanitari.

L'attività legislativa nella XVII Legislatura

Con riferimento all'attività legislativa, si segnala che i provvedimenti per la proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali hanno disposto interventi anche a favore della sicurezza e della ricostruzione civile nella regione del Sahel. Nell'arco della XVII Legislatura si è trattato dei seguenti decreti-legge:

DECRETO-LEGGE 10 ottobre 2013, n. 114 - art. 1, c. 16; art. 5, c. 1

DECRETO-LEGGE 16 gennaio 2014, n. 2 - art. 3, c. 6; art. 8, c. 1

DECRETO-LEGGE 1 agosto 2014, n. 109 - art. 3, c. 6; art. 8, c. 1

DECRETO-LEGGE 18 febbraio 2015, n. 7 - art. 13, c. 5; art. 17, c. 1

DECRETO-LEGGE 30 ottobre 2015, n. 174 - art. 3, c. 3; art. 8, c. 1

Da ultimo, il decreto-legge 16 maggio 2016, n. 67 ha previsto all'art. 3, comma 3, per l'intero arco del 2016, la spesa di 3.259.040 euro per la proroga della partecipazione di personale militare italiano alla missione delle Nazioni Unite in Mali (MINUSMA), e alle missioni dell'Unione europea denominate EUCAP Sahel Niger, EUTM Mali ed EUCAP Sahel Mali. L'articolo 8, comma 1 del medesimo decreto-legge 16 maggio 2016, n. 67 ha infine stanziato 90 milioni nel 2016 per iniziative di cooperazione volte a migliorare le condizioni di vita della popolazione e dei rifugiati e a sostenere la ricostruzione civile a favore, tra l'altro, del Mali e del Niger.

Successivamente la legge 21 luglio 2016, n. 145 (Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali) ha innovato la disciplina settoriale, dettando una nuova procedura in base alla quale la partecipazione italiana alle missioni internazionali è determinata da una Deliberazione del Consiglio dei Ministri, previa comunicazione al Capo dello Stato e da inviare alle Camere per la votazione di risoluzioni alle quali è legata l'autorizzazione alla partecipazione italiana alle missioni. La concreta ripartizione delle risorse avviene con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari.

In base allo schema di decreto (Atto n. 496) sul quale le Commissioni riunite Esteri e Difesa e la Commissione Bilancio di Montecitorio hanno espresso parere favorevole, rispettivamente il 16 e il 23 gennaio 2018, nell'ultimo trimestre del 2017 risultano stanziati:

167.808 euro per la missione di stabilizzazione integrata multidimensionale dell'ONU in Mali (MINUSMA)

214.942 euro per la missione UE di addestramento in Mali (EUTM Mali) 88.961 euro per la missione EUCAP Sahel Mali 49.076 euro per la missione EUCAP Sahel Niger

Si ricordano infine la legge 1° agosto 2014, n. 113, con la quale il Parlamento ha autorizzato la ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione tra Italia e Niger in materia di sicurezza, fatto a Niamey il 9 febbraio 2010, nonché la legge 19 aprile 2016, n. 62, che ha autorizzato la ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra Italia e Senegal sulla cooperazione in materia di difesa, fatto a Roma il 17 settembre 2012.

Paesi del Corno d'Africa

L'emergere di movimenti jihadisti anche nella regione africana del **Corno** d'Africa, con impatto soprattutto sulla Somalia che appare appena incamminata sulla via di un riconsolidamento istituzionale – attività tragicamente manifestatasi con attacchi terroristici da parte del movimento Al Shabab anche nel vicino Kenya, che ha reagito mettendo in campo la forza militare -, ha aggiunto un ulteriore elemento di preoccupazione in un quadro come di consueto caratterizzato anche da persistente siccità e carestia. Instabile appare la situazione politica anche in Etiopia, con ricorrenti ondate di proteste tanto di matrice etnica quanto per l'aggravamento delle condizioni di vita della popolazione.

Un caso a sé costituisce **l'Eritrea**, ove la morsa del regime sulla vita dei cittadini non accenna ad allentarsi, mentre tipicamente il regime dell'Asmara tenta di sfogare le tensioni interne con ricorrenti frizioni con gli Stati vicini.

Cronologia degli avvenimenti (2013-2018)

Fritrea

Nel maggio 2013 la brutale repressione, incluse le esecuzioni extragiudiziali, costringeva migliaia di persone a fuggire dall'Eritrea, secondo quanto affermato dalla relatrice per i diritti umani dell'ONU Sheila Keetharuth.

Nel giugno 2014 il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite avviava un'inchiesta di un anno sui diritti umani in Eritrea, sulla base della convinzione che il governo eritreo avesse commesso in abusi su vasta scala e che circa il sei percento della popolazione era fuggito dal paese. L'Eritrea respingeva le affermazioni come infondate e affermava di non voler collaborare. In novembre era la volta dell'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati, secondo la quale vi era stato un forte aumento del numero di persone in fuga dall'Eritrea verso l'Etiopia, e si ipotizzava che molte di esse stessero fuggendo da una rinnovata coscrizione forzata da parte dell'esercito eritreo.

Nel mese di giugno 2015 un altro rapporto delle Nazioni Unite accusava il governo dell'Eritrea di aver commesso violazioni sistematiche, diffuse e grossolane dei diritti umani. Il governo respingeva la relazione come motivata politicamente. In novembre il governo eritreo presentava banconote di nuovo design, affermando che le vecchie banconote non avrebbero più avuto corso legale – secondo alcuni osservatori la mossa era motivata dalla necessità di frenare un fiorente mercato nero.

Nel mese di luglio 2016 il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite invitava l'Unione africana a indagare sui leader eritrei per presunti crimini contro l'umanità.

Nel giugno 2017 si verificavano tensioni tra Gibuti ed Eritrea dopo che le truppe di

pace del Qatar si erano ritirano da un'area di confine contesa tra i due paesi.

Etiopia

Nel giugno 2013 giugno Etiopia ed Egitto convenivano sull'opportunità di tenere colloqui per allentare le tensioni in ordine alla costruzione da parte dell'Etiopia di una diga sul Nilo Azzurro, che secondo l'Egitto avrebbe potuto ridurre l'approvvigionamento idrico vitale.

Nel maggio 2015 il Fronte Rivoluzionario Democratico Popolare dell'Etiopia (EPRDF) riportava una vittoria schiacciante alle elezioni generali.

Nel gennaio 2016 il governo etiopico abbandonava i piani per l'estensione dei confini del distretto di Addis Abeba, dopo mesi di proteste da parte del gruppo etnico degli Oromo, che temeva che gli agricoltori potessero essere scacciati dalle loro terre. Attivisti sui diritti umani stimavano in almeno 140 le persone uccise dalle forze di sicurezza durante le proteste. Intanto milioni di persone dovevano affrontare la penuria di cibo dopo che l'Etiopia era stata colpita dalla peggiore siccità negli ultimi decenni.

In luglio era la volta dell'etnia amarica: decine di migliaia di persone partecipavano a una manifestazione antigovernativa nella città settentrionale di Gondar. In settembre l'Unione africana chiedeva moderazione all'Etiopia, dopo mesi di proteste antigovernative nelle quali, secondo attivisti per i diritti umani, erano state uccise non meno di cinquecento persone. Negli stessi giorni il Regno Unito, l'Unione Europea e la Banca Mondiale annunciavano un progetto per la creazione di centomila posti di lavoro in Etiopia, un terzo dei quali riservato ai rifugiati eritrei, cui il governo etiope avrebbe dovuto concedere i diritti di pieno impiego.

In ottobre il governo etiopico dichiarava uno stato di emergenza di sei mesi, per fronteggiare la lunghissima ondata di proteste, che aveva avuto impatto anche sul rallentamento della crescita economica del paese dal 10 all'8% annuo – almeno a detta di alcuni osservatori.

Nell'aprile 2017, secondo la stessa Commissione per i diritti umani approvata dallo Stato etiopico, il bilancio delle vittime di due anni di proteste aveva raggiunto la cifra di 670 persone. In maggio l'esponente politico dell'opposizione Yonatan Tesfaye era condannato a sei anni di carcere con l'accusa di aver utilizzato Facebook per fomentare il terrorismo; il mese successivo il governo tornava a bloccare temporaneamente la rete Internet, dopo averlo già fatto nel 2016, per impedire la diffusione di documenti ritenuti rilevanti.

Nel febbraio 2018 si dimetteva il Primo ministro Desalegn, mentre veniva reimposto lo stato di emergenza nel proseguire delle proteste antigovernative.

Gibuti

Nel febbraio 2013 i gruppi di opposizione contestavano le elezioni parlamentari, dopo il boicottaggio già messo in atto nel 2008, rifiutando il risultato, che aveva dato all'Unione governativa 49 seggi su 65.

Nel maggio 2014 un'esplosione in un ristorante in cui erano presenti diversi militari occidentali provocava tre vittime, compresi due attentatori suicidi. Il gruppo islamista somalo al-Shabab rivendicava la responsabilità. Intanto la siccità continuava a colpire Gibuti per il quarto anno consecutivo.

Alla fine del 2015 diverse persone erano uccise in uno scontro con la polizia nella capitale. L'opposizione accusava le autorità di procedere ad arresti dei suoi sostenitori.

Nell'aprile 2016 il presidente Ismail Omar Guelleh otteneva il quarto mandato a seguito delle elezioni, pur avendo in precedenza affermato che non avrebbe più corso per la presidenza. In dicembre arrivava l'annuncio delle autorità di Gibuti in merito alla progettata costruzione nel paese di una base militare saudita. Nel mese di giugno 2017 Gibuti accusava l'Eritrea di aver inviato truppe in un'area contago al confine tra i due paggi in acquitto al ritiro delle forza di paggi del Octor.

contesa al confine tra i due paesi, in seguito al ritiro delle forze di pace del Qatar. In agosto la Cina apriva a Gibuti la sua prima base militare d'oltremare.

Somalia

Nel gennaio 2013 gli Stati Uniti riconoscevano il governo somalo per la prima volta dal 1991.

In giugno si verificava un picco nelle violenze, con vari attacchi dei terroristi islamisti di Al-Shabab, inclusi quelli al palazzo presidenziale e al complesso delle Nazioni Unite a Mogadiscio. In settembre miliziani di Al-Shabab si impadronivano di un centro commerciale nella capitale del Kenya, Nairobi, uccidendo sessanta persone, come rappresaglia per il coinvolgimento militare del Kenya in Somalia. Nello stesso mese comunque i donatori internazionali si impegnavano a corrispondere alla Somalia 2,4 miliardi di dollari in tre anni in aiuti alla ricostruzione.

Nel maggio 2014 Al-Shabab affermava di aver effettuato un attentato dinamitardo in un ristorante di Gibuti, paese, secondo il movimento jihadista somalo, usato come trampolino di lancio per azioni militari contro gli islamisti. In giugno lo stesso Al-Shabab rivendicava due attacchi sulla costa del Kenya con oltre sessanta vittime, preannunciando la prosecuzione delle operazioni contro il Kenya. In settembre tuttavia Ahmed Abdi Godane, leader di Al-Shabab, era ucciso nel corso di un attacco di droni statunitensi. Il governo somalo offriva prontamente due milioni di dollari di taglia per il suo successore, Ahmad Omar. Tra novembre e dicembre si intrecciavano segnali di ripresa della normalità in Somalia - il governo faceva ripartire il primo servizio postale del paese in oltre due decenni, mentre in un hotel di Mogadiscio appariva il primo bancomat – con la persistente attività di Al Shabab, che effettuava uccisioni di massa nel Kenya nord-orientale.

Nell'aprile 2015 Al-Shabab rivendicava l'uccisione di 148 persone, principalmente studenti cristiani, al Garissa University College nel

nord del Kenya. Il Kenia per rappresaglia portava attacchi aerei sulle basi di Al-Shabab in Somalia. Subito dopo

Al-Shabab attaccava il quartiere governativo di Mogadiscio, uccidendo 17 persone. Nel febbraio 2016 i leader dell'Unione africana concordavano sulla necessità di maggiori finanziamenti e sostegno per la loro presenza militare in Somalia, dopo settimane di incrememento degli attacchi al-Shabab in spazi pubblici e contro le truppe governative – le quali peraltro, unitamente ai contingenti inviati dall'Unione africana, riprendevano il porto meridionale di Merca, che Al-Shabab aveva occupato poco tempo prima. In novembre i leader di due regioni somale, Puntland e Galmudug, concordavano sul cessate il fuoco nella città di Galkayo, oggetto di contesa - i combattimenti nella città avevano provocato la fuga di novantamila persone.

Nel febbraio 2017 il parlamento somalo eleggeva l'ex primo ministro Mohamed Abdullahi Mohamed, noto come Farmajo, alla carica di presidente; prontamente Al-Shabab minacciava di colpire chiunque avesse collaborato con lui.

In marzo vi era un ritorno di fiamma della pirateria, con il sequestro di una petroliera al largo delle coste del Puntland - primo dirottamento di una grande nave nella regione dal 2012.

In maggio il presidente Farmajo, alla Conferenza di Londra, chiedeva di revocare l'embargo sulle armi per contribuire alla sconfitta di al-Shabab.

In ottobre un attentato con due camion carichi di esplosivo uccideva 350 persone a Mogadiscio – forti sospetti si appuntavano su Al-Shabaab.

L'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile

Dal 1° gennaio 2016 sono in vigore a livello internazionale l'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile e i relativi obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) adottati all'unanimità dai Paesi membri delle Nazioni Unite, che si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030. L'Agenda 2030 e gli SDGs costituiscono il nuovo quadro di riferimento per lo sviluppo, dopo la conclusione (31 dicembre 2015) della fase degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDGs). I nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile si basano su un concetto di sviluppo per il quale la soddisfazione dei bisogni del presente non deve pregiudicare la capacità delle future generazioni nella soddisfazione dei propri bisogni. Inoltre, la dimensione economica dello sviluppo è ora inscindibilmente affiancata dai altri due pilastri fondamentali, l'inclusione sociale e la tutela dell'ambiente.

L'Agenda globale e gli obiettivi di sviluppo sostenibile

Il 25 settembre 2015 i 193 Paesi membri delle Nazioni Unite hanno adottato all'unanimità (con la risoluzione 70/1) l'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile intitolata "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile" e gli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals – SDGs*), impegnandosi a raggiungerli entro il 2030.

L'Agenda è un programma d'azione che ingloba 17 Obiettivi per lo sviluppo sostenibile articolati in 169 'target' o traguardi che, in vigore dal 1° gennaio 2016, ha sostituito i *Millennium Development Goals* fissati nel 2000.

Gli obiettivi, interconnessi e indivisibili, bilanciano le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: crescita economica, inclusione sociale, tutela dell'ambiente, estendendo l'Agenda 2030 dal solo pilastro sociale degli Obiettivi del Millennio agli altri due pilastri, economico ed ambientale.

Gli SGDs si incardinano sulle c.d. cinque P:

- Persone: eliminare fame e povertà in tutte le forme e garantire dignità e uguaglianza;
- Prosperità: garantire vite prospere e piene in armonia con la natura;
- Pace: promuovere società pacifiche, giuste e inclusive;
- Partnership: implementare l'agenda attraverso solide partnership;
- Pianeta: proteggere le risorse naturali e il clima del pianeta per le generazioni future.

Questi i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile:

1. Povertà zero: porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo;

- 2. Fame zero: porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione, promuovere un'agricoltura sostenibile;
- 3. Salute e benessere: assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età:
- 4. Istruzione di qualità: fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti;
- 5. Uguaglianza di genere: raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze;
- 6. Acqua pulita e igiene: garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico sanitarie;
- 7. Energia pulita e accessibile: assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni;
- 8. Lavoro dignitoso e crescita economica: incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti;
- 9. Industria, innovazione e infrastrutture: costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile;
- 10. Ridurre le disuguaglianze: ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni;
- 11. Città e comunità sostenibili: rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili;
- 12. Consumo e produzione responsabili: garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo;
- 13. Agire per il clima: promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico;
- 14. La vita sott'acqua; conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile;
- 15. La vita sulla terra: proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre:
- 16. Pace, giustizia e istituzioni forti;
- 17. Partnership per gli obiettivi; rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile.

La complessa messa a punto dell'Agenda 2030 ha visto un elevato livello di partecipazione non solo del sistema delle Nazioni Unite e degli Stati membri, ma anche di attori della società civile internazionale, con conseguente ampia produzione di proposte e documenti che ne reso più complessa la sintesi in un testo unitario.

L'adozione dell'Agenda globale delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile e degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile 2030 rappresenta un evento storico da più punti di vista, in quanto:

- è stato espresso un chiaro giudizio sull'insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo, non solo sul piano ambientale, ma anche su quello economico e sociale: si è quindi superata l'idea che la sostenibilità sia una questione esclusivamente ambientale e si è affermata una visione integrata delle diverse dimensioni dello sviluppo;
- tutti i paesi sono chiamati a contribuire allo sforzo necessario a portare il

mondo su un sentiero sostenibile, senza più distinzione tra paesi sviluppati, emergenti e in via di sviluppo. Pertanto ogni paese deve impegnarsi a definire una propria strategia di sviluppo sostenibile, che consenta di raggiungere i relativi obiettivi, rendicontando sui risultati conseguiti all'interno di un processo coordinato dall'ONU;

• l'attuazione dell'Agenda richiede un forte coinvolgimento di tutte le componenti della società, dalle imprese al settore pubblico, dalla società civile alle istituzioni filantropiche, dalle università e centri di ricerca agli operatori dell'informazione e della cultura.

Quanto agli aspetti attuativi, la base di partenza è rappresentata dal Piano d'azione di Addis Abeba della terza Conferenza Internazionale sui Finanziamenti allo Sviluppo, adottato dall'Assemblea Generale il 27 luglio 2015 (Risoluzione 69/313), parte integrale dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. Il Piano valorizza il ruolo dell'aiuto pubblico allo sviluppo quale catalizzatore per la mobilitazione di risorse, non solo finanziarie, da una varietà di fonti, fra cui il settore privato (dalle piccole imprese alle multinazionali), la società civile e le organizzazioni filantropiche.

Quanto invece al controllo sull'adozione dell'Agenda 2030 e sui risultati delle politiche poste in essere a tale scopo, di cui i Governi sono i primi responsabili, esso si articola a livello nazionale, regionale e globale.

Il ruolo centrale a livello globale è assegnato all'*High-level Political Forum on Sustainable Development-HLPF*. L'HLPF si riunisce annualmente sotto l'egida del Comitato Economico e Sociale (ECOSOC) dell'ONU, mentre ogni quattro anni la riunione si svolge sotto l'egida dell'Assemblea Generale (GA). Le riunioni annuali si tengono a livello di ministri, quelle quadriennali a livello di Capi di Stato e di Governo. Il compito dell'HLPF è quello di valutare i progressi, i risultati e le sfide rilevanti per tutti i paesi, nonché di assicurare che l'Agenda resti "rilevante ed ambiziosa". Il Forum può adottare dichiarazioni politiche negoziate a livello intergovernativo.

L'High-level Political Forum on Sustainable Development 2016, il primo dall'adozione dell'Agenda 2030, si è svolto a New York dall'11 al 20 luglio 2016 (Ministerials days 18-20 luglio) incentrandosi sul tema "Ensuring that no one is left behind". Durante la sessione si sono svolte la voluntary reviews di 22 paesi e reviews tematiche del progresso sugli obiettivi di sviluppo sostenibile, mentre una serie di eventi collaterali si è focalizzata su partenariato e formazione.

Le revisioni nazionali volontarie-VNR) (Voluntary National Review), costituiscono procedimenti country-led a carattere volontario che riguardano i progressi compiuti a livello nazionale e sub-nazionale. Le VNR mirano a facilitare la condivisione di esperienze e sono alla base delle revisioni periodiche dell'HLPF finalizzate, a loro volta, ad accelerare l'attuazione dell'Agenda 2030. I paesi che si sottopongono a VNR presentano relazioni scritte rese disponibili nel database VNR, dove confluiscono anche i dati relativi ai risultati conseguiti.

High-level Political Forum 2017 (New York 10-19 luglio, ministerial meeting

17-19 luglio) intitolato "Eradicating poverty and promoting prosperity in a changing world" si è concentrato sui goals 1 (povertà zero), 2 (fame zero), 3 (salute e benessere), 5 (uguaglianza di genere), 9 (industria, innovazione e infrastrutture), 14 (vita sottomarina) e 17 (partnership finalizzata al raggiungimento degli obiettivi). Nel 2017, 43 paesi, tra i quali l'Italia, si sono sottoposti a VNR.

High-level Political Forum 2018, previsto sempre a New York il 9-18 luglio 2018 e dedicato a "Transformation towards sustainable and resilient societies", si focalizzerà sugli obiettivi 6 (Acqua pulita),7 (Energia pulita e accessibile),11 (Città e comunità sostenibili),12 Consumo e produzione responsabili,15 (La vita sulla terra) e, come ogni anno, 17 (partnership).

Il monitoraggio dei risultati si basa su un panel di indicatori statistici globali (global indicator framework), elaborati dall'Inter-agency and Expert Group on SDG Indicators (IAEG-SDGs), composta da rappresentanti degli Stati membri e, in qualità di osservatori, da esponenti di agenzie regionali ed internazionali. Gli indicatori, individuati in accordo con la UN Statistical Commission, sono stati adottati dall'Assemblea Generale il 6 luglio 2017 (risoluzione A/RES/71/313). Essi sono completati dagli indicatori per i livelli nazionali e regionali sviluppati, invece, dagli Stati membri.

Per l'Italia è l'ISTAT, in particolare, a svolgere un ruolo attivo di coordinamento nazionale nella produzione degli indicatori per la misurazione dello sviluppo sostenibile e il monitoraggio dei suoi obiettivi. Periodicamente l'Istituto presenta un aggiornamento e un ampliamento delle disaggregazioni degli indicatori utili a tale scopo.

Va sottolineato che i progressi compiuti nel cammino verso la realizzazione degli obiettivi sono misurati anche attraverso indicatori complementari al PIL, quali, ad esempio, per il nostro paese gli indicatori BES (Benessere Equo e Sostenibile) posti in essere da alcuni anni su iniziativa CNEL e ISTAT.

L'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'Agenda globale

Nella seduta del 14 giugno 2016 la Commissione Affari esteri ha deliberato all'unanimità lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sull'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile ai sensi dell'articolo 144, comma 1 del regolamento della Camera dei deputati, delegandone lo svolgimento al Comitato permanente sull'attuazione dell'Agenda 2030 e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Il termine per la conclusione dell'indagine, inizialmente stabilito per il 31 dicembre 2016, è stato successivamente differito al 31 dicembre 2017.

Nel programma dell'indagine conoscitiva si sottolinea che l'obiettivo è l'approfondimento dell'attività posta in essere dalla Comunità internazionale e dal Governo italiano per il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, anche in quanto orizzonte di riferimento per il settore della cooperazione italiana allo sviluppo. Nel quadro dei diversi soggetti che operano nella Comunità internazionale, obiettivo dell'indagine conoscitiva è lo svolgimento di un'azione di monitoraggio sulle iniziative assunte dai Paesi del G7 (di cui l'Italia nel corso del 2017 è la presidente). L'indagine è finalizzata alla valutazione di iniziative, aspetti finanziari ed eventuali rapporti con istituzioni internazionali utili a qualificare la posizione dell'Italia sulle diverse questioni nonché all'individuazione delle modalità più

opportune per dare maggiore visibilità, soprattutto nelle sedi europee, all'impegno italiano per la realizzazione dell'Agenda 2030. L'attività di indagine si articolerà principalmente in audizioni di soggetti rilevanti ai fini dei temi trattati e, ove necessario, in sopralluoghi al di fuori della sede parlamentare, previa autorizzazione della Presidenza della Camera. Tra i soggetti da audire il programma indica rappresentanti dei Dicasteri competenti; rappresentanti di Organizzazioni internazionali e regionali; rappresentanti delle Istituzioni Finanziarie Internazionali; rappresentanti della società civile; rappresentanti del settore privato; rappresentanti organi di informazione; accademici ed esperti.

In sede d'indagine conoscitiva, il Comitato ha ascoltato il Direttore per le relazioni esterne del Fondo globale per la lotta all'AIDS, la tubercolosi e la malaria, Christoph Benn, ed il responsabile del Dipartimento del farmaco dell'Istituto Superiore di Sanità, Stefano Vella, (5 luglio 216), il portavoce dell'Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), Enrico Giovannini (13 luglio 2016), la Vicedirettrice generale dell'Organizzazione mondiale della sanità, incaricata dei problemi della salute, della famiglia, delle donne e dei bambini, Flavia Bustreo (14 luglio 2016), il Viceministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, Mario Giro (9 novembre 2016), il Direttore finanziario di *Medicines for Malaria Venture*. Andrea Buscaglia e la responsabile per le relazioni esterne della stessa associazione, Silvia Ferazzi (18 gennaio 2017), i vertici del Forum permanente per il sostegno a distanza (ForumSaD) (7 febbraio 2017), il Direttore dell'Autorità nazionale - UAMA (Unità per le autorizzazioni dei materiali di armamento) Francesco Azzarello (22 marzo 2017), e Giorgio Beretta, ricercatore dell'Osservatorio Permanente sulle Armi Leggere e le Politiche di Sicurezza e Difesa-OPAL (4 ottobre 2017).

L'indagine conoscitiva è stata avviata il 5 luglio 2016 con l'audizione del Direttore per le relazioni esterne del Fondo globale per la lotta all'AIDS, la tubercolosi e la malaria, Christoph Benn. Nel corso della seduta è stata presentata un'ampia ricognizione della struttura organizzativa e delle attività del Fondo, che è al tempo stesso un' istituzione finanziaria progettata per combattere AIDS, tubercolosi e malaria nella loro forma epidemica ed un partenariato tra governi, società civile, il settore privato e le persone affette dalle malattie.

Il Fondo, istituito nel 2001, raccoglie ed investe circa 4 miliardi di dollari l'anno per sostenere programmi gestiti da esperti locali - e non direttamente dal Fondo - nei paesi e nelle comunità colpite dall'epidemia. Il Fondo ha base a Ginevra ed è composto da personale dalla più varia esperienza professionale proveniente da oltre 100 differenti paesi. Gli investimenti effettuati nelle aree colpite dalle epidemie sono modellati sulle esigenze specifiche e sulle caratteristiche di ciascun paese, nonché su quelle delle comunità più colpite dalle tre malattie, in ossequio al principio della country ownership e dei complementari principi del finanziamento performance-based, che correla il finanziamento a risultati comprovati, monitorati e verificati dagli agenti locali, ed al principio di trasparenza. Replicando ad uno specifico quesito posto dalla Presidente Spadoni, il direttore del Fondo ha precisato che l'incidenza dei costi operativi è pari al 3% dei 4 mld di dollari annualmente spesi per i programmi. Con riferimento al contributo italiano al Fondo, dal 2001 l'Italia ha erogato complessivamente 890 milioni di euro. E' stato evidenziato, inoltre, che dopo la battuta d'arresto degli anni 2009 e 2010 (quando il nostro paese non aveva dato seguito agli impegni finanziari assunti), nel dicembre 2013, durante la Conferenza di *replenishment* di Washington l'Italia è rientrata a pieno titolo tra i finanziatori del Fondo, con un pledge per il triennio 2014-2016 pari ad un totale di 100 milioni di euro.

Si rammenta che sul finanziamento al Fondo la Commissione Affari esteri aveva approvato, il 14 giugno 2016, la risoluzione conclusiva 8/00186 d'iniziativa dell'on. Quartapelle Procopio che impegna il Governo a formalizzare in occasione della sessione finale della quinta Conferenza di rifinanziamento del Fondo globale un significativo rafforzamento dell'impegno dell'Italia per il triennio 2017-2019, a conferma del rinnovato impegno italiano nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo ed a promuovere, accanto al rafforzato impegno finanziario, un ruolo politico più attivo dell'Italia in seno alla struttura di governo del Fondo Globale in sinergia con le priorità nazionali di politica estera e di cooperazione internazionale, assicurando di monitorare e incidere sulle decisioni che riguardano la trasparenza e la rendicontazione nella gestione dei programmi di finanziamento, il sostegno ai sistemi sanitari nazionali dei Paesi beneficiari, nonché il pieno coinvolgimento dei Paesi fruitori e della società civile nelle fasi decisionali.

Nella seduta del 13 luglio 2016 l'indagine è proseguita con l'audizione del portavoce dell'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (ASviS), Enrico Giovannini. Nel corso dell'audizione sono stati estesamente trattati i profili relativi al raggiungimento degli SDGs, processo nel quale si inquadra l'ASviS, sorta con l'obiettivo di mobilitare la società italiana, i soggetti economici e le istituzioni. La missione dell'Alleanza è proprio quella di far crescere nella società italiana, nei soggetti economici e nelle istituzioni la consapevolezza dell'importanza dell'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile, mettendo in rete coloro che si occupano già di aspetti specifici ricompresi nei Sustainable Development Goals allo scopo di:

- favorire lo sviluppo di una cultura della sostenibilità a tutti i livelli, orientando a tale scopo i modelli di produzione e di consumo;
- analizzare le implicazioni e le opportunità per l'Italia legate all'Agenda per lo sviluppo sostenibile;
- contribuire alla definizione di una strategia italiana per il conseguimento degli SDGs, anche utilizzando strumenti analitici e di previsione che aiutino la definizione di politiche per lo sviluppo sostenibile, nonché alla realizzazione di un sistema di monitoraggio dei progressi dell'Italia verso gli SDGs.

L' ASviS riunisce oltre 100 tra le più importanti istituzioni e reti della società civile. Si tratta di associazioni rappresentative delle parti sociali (associazioni imprenditoriali, sindacali e del Terzo Settore); reti di associazioni della società civile che riguardano specifici Obiettivi (quali, ad esempio, salute, benessere economico, educazione, lavoro, qualità dell'ambiente, uguaglianza di genere); associazioni di enti territoriali; università e centri di ricerca pubblici e privati, e le relative reti; associazioni di soggetti attivi nei mondi della cultura e dell'informazione; fondazioni e reti di fondazioni; soggetti italiani appartenenti ad associazioni e reti internazionali attive sui temi dello sviluppo sostenibile.

Nella seduta del 14 luglio 2016 si è svolta l'Audizione della Vice direttrice Generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità per la Salute della Famiglia, delle Donne e dei Bambini, Flavia Bustreo. La Vice direttrice ha portato a conoscenza del Comitato la strategia globale, cui l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha dato impulso, per la salute delle donne, dei bambini e degli adolescenti nel mondo, che risulta strutturalmente legata agli Obiettivi di sviluppo 2030. Si tratta

di una strategia dal 2016 al 2030, che ha tre obiettivi principali: assicurare la sopravvivenza di donne, bambini e adolescenti, in presenza di dati di salute pubblica internazionale che, a livello globale, sono ancora estremamente preoccupanti; il secondo obiettivo principale è la salute piena, cioè la possibilità di avere sia donne sia bambini in grado di essere liberi dalla violenza e di avere accesso a servizi sanitari qualificati; il terzo obiettivo è quello di permettere la partecipazione attiva alle donne, soprattutto alle giovani, per dar loro modo di contribuire allo sviluppo ed alla crescita economica dei propri Paesi.

La seduta del 9 novembre 2016 ha visto l'audizione del Viceministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Mario Giro, titolare delle deleghe per le questioni inerenti la cooperazione internazionale ai sensi dellaL.125/2014. Il Viceministro, dopo aver ribadito che l'Agenda 2030 riguarda tutta la dimensione delle politiche domestiche di governo e quindi gli aspetti delle politiche pubbliche ed i settori economici, sociali e ambientali, ha anticipato i contenuti del documento che elabora una nuova strategia nazionale in corso di definizione, al quale il MAECI collegamento contribuisce in coerente con il Documento triennale di programmazione e di indirizzo della cooperazione (2015-2017) previsto dalla legge 125/2014, elemento essenziale della strategia italiana di cooperazione. Il documento, che è sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari prima della approvazione definitiva al Consiglio dei ministri, ha un carattere onnicomprensivo dal momento che riquarda tutta la cooperazione verso l'esterno dell'Italia e che comporta attività che vedono il coinvolgimento di una rosa di ministeri, oltre naturalmente al MAECI, in primis il Ministero dell'economia e delle finanze per quanto riguarda i flussi finanziari.

Nella seduta del 18 gennaio 2017 si è svolta l'audizione di rappresentanti di *Medicines for Malaria Venture (MMV)*, partenariato pubblico-privato attivo dal 1999 e finalizzato a promuovere la ricerca, lo sviluppo e l'accesso dei Paesi sottosviluppati ai prodotti farmaceutici innovativi e ai medicinali essenziali per il trattamento della malaria, che svolge le proprie attività anche in collaborazione con l'Organizzazione mondiale della sanità e con il Fondo globale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria.

Rappresentanti del Forum permanente per il Sostegno a Distanza (Forum SaD) sono intervenuti nella seduta del 7 febbraio 2017. Forum SaD è il maggiore coordinamento italiano di organizzazioni ed enti che si occupano di sostegno a distanza; costituito da 131 organizzazioni, è presente su quasi tutto il territorio nazionale ed opera come strumento di cooperazione internazionale allo sviluppo. Nel corso dell'audizione sono state evidenziate,tra il resto, alcune criticità relative all'applicazione di talune norme della nuova disciplina della cooperazione allo sviluppo, dettata dalla legge 125/2014; si tratta, in particolare, della necessità di aggiornare i criteri per l'iscrizione all'elenco (previsto dall'articolo 26) delle organizzazioni riconosciute dallo Stato come soggetti della cooperazione internazionale allo sviluppo, nonché della rarefatta frequenza delle riunioni del Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo, organo che la legge incarica di necessarie funzioni propositive e consultive, tuttavia svolte a livello informale. Al

centro dell'audizione anche le problematiche connesse alla gestione dei flussi migratori nonchè i delicati profili del partenariato *profit-no profit -* postulato dall'Agenda 2030 - con riferimento ai criteri sottesi agli aiuti finanziari forniti alle aziende italiane all'estero.

Il 22 marzo 2017 si è svolta l'audizione del direttore dell'Autorità nazionale – UAMA (Unità per le autorizzazioni dei materiali di armamento), Francesco Azzarello udito con con particolare riferimento all'attuazione dell'Obiettivo 16 (Pace, giustizia e istituzioni forti), target 16.4 che prevede la significativa riduzione, entro il 2030, del finanziamento illecito del traffico di armi, il potenziamento del recupero e della restituzione dei beni rubati e la contrapposizione a tutte le forme di crimine organizzato. UAMA, istituita nel marzo 1991 e individuata quale Autorità nazionale nel giugno 2012, è competente per il rilascio delle autorizzazioni per l'interscambio dei materiali di armamento e per il rilascio delle certificazioni per le imprese e per gli adempimenti connessi alla materia, di cui alla L. 185/1990 e successive modificazioni.

Sulle medesime tematiche ha insistito anche la seduta del 4 ottobre 2017, che ha visto l'intervenuto Giorgio Beretta, analista ricercatore dell'Osservatorio Permanente sulle Armi Leggere e le Politiche di Sicurezza e Difesa (OPAL). L'ampio dibattito svolto in entrambe le occasioni ha evidenziato il persistere di talune criticità con riferimento sia alle modalità di attivazione delle risorse finanziarie collegate alle attività inerenti agli armamenti, sia alla trasparenza e conoscibilità degli effettivi scambi, che non risultano soddisfacenti nonostante la vigente disciplina - composta da un *corpus* di norme che si estendono dall'ambito internazionale, con il Trattato internazionale sul Commercio delle armi ATT, - a quello europeo e nazionale - preveda la predisposizione di precise relazioni e documenti.

Nelle sedute del 15 e 16 gennaio 2018 la Commissione esteri ha discusso ed approvato all'unanimità il Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

Il Parlamento e l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali

La XVII legislatura

Così come nelle precedenti, anche nella XVII Legislatura gli interventi legislativi in materia di politica estera sono stati, in massima parte, provvedimenti di ratifica di trattati internazionali (150 leggi nel complesso): tra le leggi approvate si distinguono 108 leggi relative ad accordi bilaterali, oltre a 24 leggi concernenti accordi multilaterali. Completano il quadro altre 18 leggi riguardanti accordi multilaterali conclusi nell'ambito dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

I trattati multilaterali hanno riguardato generalmente problematiche di rilevanti interesse giuridico-internazionale, quali la protezione dei diritti umani (7), la salvaguardia dell'ambiente (8), le organizzazioni internazionali (5), la tutela dei beni culturali (1), la cooperazione contro la criminalità e il terrorismo (5), il commercio di armamenti (2), la cooperazione scientifica (3).

In particolare, meritano di essere ricordati: la Convenzione del Consiglio d'Europa contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (legge 77 del 2013), il Trattato delle Nazioni Unite sul commercio delle armi (legge 118 del 2013). la Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico (legge 57 del 2015), la Convenzione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori (legge 101 del 2015), la Convenzione ONU per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate (legge 131 del 2015), la Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia (legge 162 del 2015), il Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo in ordine alla procedura di presentazione di comunicazioni (legge 199 del 2015), l'Emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto alla Convenzione ONU sui cambiamenti climatici (legge 79 del 2016), l'Accordo istitutivo della Banca asiatica per investimenti in infrastrutture (legge 110 del 2016), di tre Convenzioni contro il terrorismo - ovvero la Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, la Convenzione ONU per la soppressione di atti di terrorismo nucleare e la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (legge 153 del 2016), dell'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (legge 204 del 2016), del Protocollo al Trattato del Nord Atlantico sull'adesione del Montenegro alla NATO (legge 2 del 2017) e dell'Emendamento all'articolo 124 dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale (legge 200 del 2017).

Gli accordi bilaterali hanno riguardato i rapporti dell'Italia con altri Stati (127 accordi), ovvero con Organizzazioni internazionali (5 accordi): quanto alla ripartizione per aree geografiche si conferma la tendenza già registrata nelle Legislature precedenti che vede stipulati la maggior parte degli accordi

con Paesi europei (57 su 127): 27 di questi accordi sono stati firmati con Stati membri della UE, mentre 30 con Stati europei non comunitari, 28 con Paesi delle Americhe, 17 con Stati asiatici, 14 con Paesi del Nord Africa e del Medio Oriente, 10 con Stati dell'Africa sub sahariana e 1 con un Paese dell'Oceania.

La tipologia prevalente, negli accordi bilaterali ratificati nella XVII legislatura, è riconducibile alle categorie delle intese sulla cooperazione di polizia e sulla lotta contro varie forme di criminalità e terrorismo (18 accordi), come anche alle intese in materia di sicurezza e difesa (ancora 18 accordi); 15 accordi ciascuna risultano nelle categorie della cooperazione fiscale, della cooperazione giudiziaria e della cooperazione in materia culturale-scientifica-tecnologica. 12 accordi riguardano i trasporti internazionali stradali, ferroviari, marittimi o aerei, mentre 11 sono le intese volte a impedire le doppie imposizioni sul reddito e/o sul patrimonio. Infine 4 accordi risultano in ciascuna delle categorie della cooperazione doganale, della coproduzione cinematografica e della sicurezza sociale.

La ratifica della Convenzione di Istanbul e la sua attuazione

Con la legge 27 giugno 2013, n. 77, l'Italia è stata tra i primi paesi europei a ratificare la Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica - meglio nota come 'Convenzione di Istanbul' - adottata dal Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011 ed entrata in vigore il 1° agosto 2014, a seguito del raggiungimento del prescritto numero di dieci ratifiche.

La Convenzione è il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante il cui principale obiettivo è quello di creare un quadro globale e integrato che consenta la protezione delle donne contro qualsiasi forma di violenza, nonché prevedere la cooperazione internazionale e il sostegno alle autorità e alle organizzazioni a questo scopo deputate.

Particolarmente rilevante è il riconoscimento espresso della violenza contro le donne quale violazione dei diritti umani, oltre che come forma di discriminazione contro le donne (art. 3 della Convenzione). La Convenzione stabilisce inoltre un chiaro legame tra l'obiettivo della parità tra i sessi e quello dell'eliminazione della violenza nei confronti delle donne.

Di rilievo inoltre la previsione che stabilisce l'applicabilità della Convenzione sia in tempo di pace sia nelle situazioni di conflitto armato, circostanza, quest'ultima, che da sempre costituisce momento nel quale le violenze sulle donne conoscono particolare esacerbazione e ferocia.

La Convenzione interviene specificamente anche nell'ambito della violenza domestica, che non colpisce solo le donne, ma anche altri soggetti, ad esempio bambini ed anziani, ai quali altrettanto si applicano le medesime norme di tutela. La Convenzione individua negli Stati i primi a dover rispettare gli obblighi da essa imposti, i cui rappresentanti, intesi in senso ampio, dovranno garantire comportamenti privi di ogni violenza nei confronti delle donne.

Gli obiettivi della Convenzione sono elencati nel dettaglio dall'articolo 1:

- a. proteggere le donne da ogni forma di violenza e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica;
- b. contribuire ad eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne e promuovere la concreta parità tra i sessi, ivi compreso rafforzando l'autonomia e l'autodeterminazione delle donne:
- c. predisporre un quadro globale, politiche e misure di protezione e di assistenza a favore di tutte le vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica;
- d. promuovere la cooperazione internazionale al fine di eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica;
- e. sostenere e assistere le organizzazioni e autorità incaricate dell'applicazione della legge in modo che possano collaborare efficacemente, al fine di adottare un approccio integrato per l'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica.

L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha predisposto un Manuale dei parlamentari per l'applicazione della Convenzione di Istanbul che contiene un'ampia illustrazione dei contenuti dell'Accordo e delinea il ruolo dei parlamentari nella sua attuazione.

Per garantire un'efficace attuazione delle sue disposizioni da parte delle Parti contraenti, la Convenzione istituisce uno specifico meccanismo di controllo. L'art. 66 affida, infatti, ad un *Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica* (cd. GREVIO) il compito di vigilare sull'attuazione della Convenzione da parte delle Parti contraenti. Il GREVIO è composto da un minimo di 10 membri a un massimo di 15 membri, nel rispetto del criterio dell'equilibrio tra i sessi e di un'equa ripartizione geografica e dell'esigenza di competenze multidisciplinari. I membri sono eletti dal Comitato delle Parti - l'organismo composto dai rappresentanti dei Paesi-Parti della Convenzione - tra i candidati designati dalle Parti con un mandato di quattro anni, rinnovabile una volta, e sono scelti tra i cittadini delle Parti.

L'11 marzo 2016 il GREVIO ha adottato un questionario, rivolto alle Parti contraenti, come base per redigere il loro rapporto sulle misure legislative e di altro tipo destinate a dare attuazione alla Convenzione.

Questionario sulle misure legislative e di altro tipo destinate a dare attuazione alle disposizioni della Convenzione di Istanbul (traduzione italiana non ufficiale).

La Brexit

Quadro riepilogativo

A seguito del referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'UE tenutosi il 23 giugno 2016, il Governo del Regno Unito ha proceduto alla notifica formale del processo di recesso dall'UE il 29 marzo 2017.

Ai sensi dell'art. 50 del Trattato sull'Unione europea (TUE), il processo di uscita del Regno Unito dall'UE si dovrebbe concludere entro due anni, e quindi, il 29 marzo 2019 (a meno che il Consiglio europeo, come previsto dall'art. 50 del TUE, non decida all'unanimità di prorogare tale termine).

Il Consiglio europeo straordinario a 27, del 29 aprile 2017, ha adottato gli orientamenti per il negoziato sulla Brexit prevedendo un approccio in due fasi dei negoziati:

- una prima fase volta a fornire la massima chiarezza e certezza giuridica ai cittadini, alle imprese ed ai partner internazionali sugli effetti del recesso del Regno Unito ed alla definizione delle modalità di recesso del Regno Unito per quanto riguarda i diritti e le obbligazioni che derivano da impegni assunti in quanto Stato membro dell'UE;
- una seconda fase dedicata ad una intesa complessiva sul quadro delle future relazioni tra UE e Regno Unito.

La prima fase dei negoziati si è svolta da giugno a dicembre 2017, quando il Consiglio europeo, in seguito al raggiungimento di un accordo di massima sulle questioni prioritarie relative al recesso del Regno Unito dall'UE (v. infra) ha deciso il passaggio alla seconda fase dei negoziati.

La seconda fase dei negoziati è stata avviata il 6 febbraio 2018.

Per l'UE i negoziati sono condotti da una task force della Commissione europea a capo della quale è stato nominato Michel Barnier.

Accordo sulla prima fase dei negoziati

L'UE e il Regno Unito hanno raggiunto, l'8 dicembre 2017, un accordo sulle seguenti tre questioni prioritarie della prima fase dei negoziati:

diritti dei cittadini: i cittadini dell'UE residenti nel Regno Unito e i cittadini
del Regno Unito residenti nell'UE potranno continuare ad esercitare i
diritti attualmente garantiti dalle normative europee, sulla base dei
principi di parità di trattamento e di non discriminazione. Le
disposizioni relative alla protezione dei diritti dei cittadini UE residenti nel Regno
Unito saranno sostanzialmente incorporate nel diritto britannico
(avranno dunque applicabilità diretta e non potranno essere modificate
unilateralmente dal Regno Unito attraverso una legge ordinaria) e i tribunali

britannici dovranno fare riferimento diretto ad esse, assumendo come riferimento le sentenze della Corte di giustizia dell'UE. In caso di incertezza è previsto che le corti del Regno Unito facciano ricorso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE per un periodo di 8 anni dall'entrata in vigore dell'accordo di recesso. Il controllo sulla corretta applicazione delle disposizioni relative ai diritti dei cittadini sarà esercitato dalla Commissione europea e, nel Regno Unito, da una autorità indipendente;

- liquidazione finanziaria: il Regno Unito si impegna ad onorare tutti gli
 obblighi finanziari dovuti per la sua partecipazione all'UE e, in
 particolare, tutti gli obblighi finanziari fino al 2020, data di scadenza
 dell'attuale quadro finanziario pluriennale di bilancio dell'UE, nonché gli altri
 impegni finanziari già assunti che dovrebbero andare oltre tale data. Secondo
 le prime stime non ufficiali, tale impegno corrisponderebbe ad una cifra tra i
 45 e i 60 miliardi di euro;
- regolamentazione delle questioni legate al confine tra Irlanda e Irlanda del Nord. L'UE e il Regno Unito si sono impegnati a tutelare gli accordi del Venerdì santo (o accordo di Belfast) del 1998. Il Regno Unito si impegna a presentare soluzioni per regolamentare il confine tra Irlanda del Nord ed Irlanda senza la creazione di una vera e propria frontiere fisica e controlli alla frontiera. In mancanza di un accordo tra le parti il Regno Unito si impegna a mantenere il pieno allineamento regolamentare con le disposizioni dell'UE relative al mercato interno e all'Unione doganale, funzionali al rispetto della cooperazione nord/sud in Irlanda e degli accordi del 1988.

Il 19 marzo 2018, il capo negoziatore per l'UE, Michel Barnier, e David Davis, capo negoziatore per il Regno Unito, hanno annunciato di aver raggiunto un accordo su un progetto di accordo di recesso del Regno Unito dall'UE, volto a tradurre il contenuto dell'accordo sulle questioni prioritarie che era stato raggiunto lo scorso 8 dicembre in un testo giuridico che sarà illustrato al Consiglio europeo del 22 e 23 marzo 2018.

In particolare, Barnier ha indicato che è stato raggiunto un accordo su due questioni:

- un periodo transitorio dal 30 marzo 2019 al 31 dicembre 2020 nel corso del quale il Regno Unito cesserà di partecipare al processo decisionale dell'UE, poiché sarà diventato uno stato terzo, ma conserverà pieno accesso al mercato unico dell'UE. Nel corso di tale periodo il Regno Unito potrà, inoltre, negoziare propri accordi commerciali con paesi terzi che però potranno entrare in vigore solo al termine del periodo transitorio;
- la garanzia anche per i cittadini dell'UE che si registreranno nel Regno Unito nel corso del periodo di transizione (30 marzo 2019 – 31 dicembre 2020) degli stessi diritti garantiti ai cittadini dell'UE già residenti nel Regno Unito.

Barnier ha indicato che rimane ancora da trovare una soluzione su alcune questioni e in particolare sulle modalità per evitare un confine fisico tra

Irlanda e Irlanda del Nord.

Si ricorda che, in attesa di proposte da parte del Regno Unito sulla regolamentazione del confine tra Irlanda e Irlanda del Nord per evitare un confine fisico, la Commissione europea aveva proposto che nel progetto di accordo di recesso fosse comunque contenuta - nel caso non si trovasse una soluzione per evitare un confine fisico tra Irlanda e Irlanda del Nord una clausola di salvaguardia per l'allineamento regolamentare con le disposizioni europee relative al mercato interno nell'Irlanda del Nord (il che implicherebbe la creazione di una separazione regolamentare tra Irlanda del Nord e il resto del Regno Unito),

Tale proposta era stata giudicata irricevibile dal parte del Primo Ministro britannico, Theresa May, in quanto costituirebbe una minaccia all'integrità costituzionale del Regno Unito e implicherebbe la creazione di una frontiera doganale e regolamentare nel mare d'Irlanda.

Nell'ambito dell'accordo annunciato il 19 Marzo, il Regno Unito e l'UE si sono accordati sull'inserimento nell'accordo di recesso della clausola di salvaguardia sull'allineamento regolamentare tra Irlanda e Irlanda del Nord, che si applicherebbe in mancanza di altra soluzione da individuarsi nell'ambito del negoziato sulle future relazioni tra l'UE e il Regno Unito.

Avvio della seconda fase dei negoziati

Il Consiglio dell'UE ha adottato il 29 gennaio 2018 direttive di negoziato aggiuntive (che integrano per i profili della disciplina del periodo transitorio le direttive di negoziato che erano state adottate dal Consiglio il 22 maggio 2017).

Per periodo transitorio si intende il periodo nel corso del quale il Regno Unito non farà più parte dell'UE, ma non saranno ancora applicabili le disposizioni del futuro accordo sui rapporti tra UE e Regno Unito.

Le direttive di negoziato aggiuntive prevedono che:

• il periodo di transizione dovrà essere definito chiaramente e limitato precisamente nel tempo, e dovrà concludersi entro il 31 dicembre 2020. Le disposizioni dell'accordo di recesso relative ai diritti dei cittadini dovranno quindi applicarsi dalla data in cui termina il periodo di transizione.

La data del 31 dicembre 2020 coincide con la scadenza del corrente quadro finanziario pluriennale dell'UE 2014-2020. Secondo stime della Commissione europea, I 'uscita del Regno Unito dall'UE potrebbe produrre una riduzione nel bilancio annuale dell'UE tra i 10 e i 12 miliardi di euro, corrispondente a circa il 10% del bilancio annuale dell'UE, che si aggira sui 150 miliardi di euro l'anno.

 nel periodo transitorio, il Regno Unito continuerà a partecipare all'unione doganale e al mercato unico (con tutte e quattro le libertà) e l'acquis dell'UE continuerà ad applicarsi integralmente nei suoi confronti e al suo interno esattamente come se fosse ancora uno Stato membro. Di conseguenza, il Regno Unito dovrà restare vincolato agli obblighi derivanti dagli accordi conclusi con i paesi terzi. Qualsiasi modifica dell'**acquis** decisa nel periodo di transizione si applicherà automaticamente al Regno Unito;

- nel corso del periodo transitorio si applicheranno tutti gli esistenti strumenti e strutture dell'Unione in materia di regolamentazione, bilancio, vigilanza, attività giudiziaria ed esecuzione, ivi compresa la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea;
- dal 30 marzo 2019 il Regno Unito sarà un paese terzo. Come tale non sarà quindi più rappresentato nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

Posizione del Regno Unito

Il Regno Unito non ha ancora chiarito in modo univoco e chiaro la sua visione sul futuro accordo sulle relazioni tra UE e Regno Unito, i cui elementi generali dovranno essere oggetto della seconda fase dei negoziati.

In particolare, il sottosegretario per la Brexit, Davis, ha indicato l'intenzione di puntare ad un accordo che vada oltre l'accordo commerciale tra l'UE ed il Canada (CETA), che ha condotto ad una eliminazione del 98% dei dazi doganali per l'importazione delle merci tra UE e Canada (ma ha un impatto residuale per la liberalizzazione dei servizi), e che comprenda anche i servizi e in particolare i servizi finanziari (cosiddetto CETA plus plus).

Attualmente il Regno Unito, come Stato membro dell'Unione, partecipa al mercato unico dei servizi finanziari, all'interno del quale vige il cosiddetto " passaporto unico" (*single passport*). Il regime consente a un intermediario autorizzato in uno Stato membro di operare (con succursali o in libera prestazione di servizi) in qualunque altro Stato membro senza bisogno di autorizzazioni. L'uscita del Regno Unito dall'UE comporterà la revoca del passaporto unico; gli intermediari britannici saranno trattati come intermediari dei paesi terzi e dovranno ottenere una nuova licenza nei diversi Stati membri in cui intendono operare e sottoporsi alla vigilanza da parte delle autorità del paese ospitante.

Il Primo Ministro britannico, Theresa May, ha illustrato la posizione del Regno Unito sul futuro dei rapporti con l'UE in un discorso pronunciato il 2 marzo 2018.

In particolare, pur indicando l'intenzione del Regno Unito di non rimanere nel mercato unico né di aderire all'Unione doganale dell'UE, ha evocato la necessità di definire un partenariato il più ampio possibile tra il Regno Unito e l'UE.

La May ha indicato la necessità di andare oltre gli schemi esistenti delle relazioni tra l'UE ed alcuni paesi terzi come la Norvegia (piena adesione al mercato unico e contribuzione al Bilancio UE) o la il CANADA (accordo CETA), e si è espressa a favore di un accordo tagliato su misura delle relazioni esistenti tra Regno Unito e UE.

In materia di scambio commerciale di merci e beni, la May ha, in particolare, ipotizzato una partnership doganale per evitare l'imposizione di dazi o blocchi alle frontiere, basata su un sistema di mutuo riconoscimento, che preservi la capacità del Regno unito di determinare le proprie tariffe con paesi terzi rispetto all'UE.

Su settori come la politica agricola e la pesca il Regno Unito intende invece riprendere la piena autonomia dalle politiche dell'UE, mentre in altri

settori quali farmaci, aerospaziale e prodotti chimici è disposto a restare allineato alla disciplina europea e partecipare come membro associato alle Agenzie europee per i prodotti chimici, per i prodotti medicinali e per la sicurezza nel settore aereo. Per i servizi finanziari, il Regno Unito non intende mantenere il sistema del "passaporto unico", ma si dovrà comunque definire un accordo reciproco considerato il livello di integrazione esistente. Il Primo Ministro britannico ha inoltre indicato che il Regno Unito intende mantenere una stretta cooperazione con l'UE nei settori dell'energia, dei trasporti, della ricerca e innovazione, dell'istruzione e della cultura e dovrà, inoltre, essere definito un accordo per la protezione dei dati.

La May ha anche sottolineato la necessità di evitare confini doganali fisici tra Irlanda e Irlanda del Nord, ribadendo però la necessità di non rompere l'integrità del mercato comune del Regno Unito creando un confine nel mare di Irlanda.

Infine, la May ha evocato la necessità di istituire un meccanismo di arbitrato completamente indipendente per risolvere gli eventuali contenziosi tra il Regno Unito e l'UE, indicando che la giurisdizione della Corte europea di giustizia dell'UE dovrà terminare una volta che il processo di recesso del Regno Unito dall'UE sarà completato.

L' Office for Budget Responsability (OBR), organo indipendente che fornisce analisi e statistiche al Tesoro britannico, ha calcolato che il Regno Unito dovrà versare alla UE, come costi legati alla Brexit, una cifra di 37,1 miliardi di sterline (circa 42 miliardi di euro al cambio attuale) fra il 2019 e il 2064.

Prossima tappe

Il Consiglio europeo dovrebbe adottare orientamenti per quanto riguarda il quadro delle future relazioni tra UE e Regno Unito, in occasione della riunione prevista il 22 e 23 marzo 2018.

Il Presidente del Consiglio europeo, Donal Tusk, ha trasmesso il 7 marzo 2018 una prima bozza di orientamenti nella quale in particolare:

- si indica che l'UE intende stabilire con il Regno Unito una cooperazione più stretta possibile, che comprenda la cooperazione economica e commerciale, ma anche la lotta contro il terrorismo e la criminalità internazionale, e la politica di sicurezza, difesa ed estera;
- si ribadisce che le 4 libertà del mercato unico (libera circolazione dei capitali, delle merci, dei servizi e delle persone) sono indivisibili e non sarà possibile negoziare un accordo basato sui singoli settori (cosiddetto "cherry picking"). Considerato che il Regno Unito non intende partecipare al mercato unico o all'Unione doganale, si indica l'intenzione di avviare i lavori per un accordo di libero scambio, che comprenda il commercio di beni in tutti i settori e senza tariffe o restrizioni quantitative ed il commercio di servizi (i servizi finanziari al momento non sono esclusi), compatibilmente con il futuro status di paese terzo del Regno Unito.

Secondo quanto indicato in più occasioni dal capo negoziatore dell'UE, Michel Barnier, i negoziati sulla Brexit dovranno concludersi entro ottobre 2018, al fine di consentire il completamento della procedura di adozione dell'accordo di recesso da parte delle istituzioni dell'UE entro il 29 marzo del 2019, data limite di due anni prevista dall'art. 50 del TUE.

Si ricorda, infine, che l'accordo di recesso del Regno unito dall'UE non necessita di essere ratificato dagli Stati membri dell'UE, mentre l'accordo che disciplinerà le future relazioni tra l'UE e il Regno Unito avrà natura mista e dovrà invece essere ratificato da tutti gli Stati membri dell'UE.