

SOMMARIO

La politica euro-mediterranea dell'UE dopo la primavera araba
Editoriale a cura di Roberto Aliboni

Verso un'agenda europea sulla migrazione

Loredana Teodorescu

A breve il passaporto europeo per la concessione delle licenze per la musica online e la liberalizzazione del mercato dei diritti d'autore

Carlotta Calabresi

Bulgaria e Romania: l'ultimo rapporto della Commissione sullo stato di diritto e la lotta alla corruzione

Giulia Bonacquisti

Ricerca: il Cnr e il network europeo Hera per il rilancio delle scienze umane

Andrea Lombardinilo

EU-CHINA:

MULTI-LEVEL COMPARISON

Workshop

In 2016, China might surpass the USA as the world's economic leader. To Europe, China is extremely important. Still, China has an extremely different system than Europe.

This workshop explores the differences and commons on the levels of identity, economy, social life, the public sphere, the role in the world and the tensional field of freedom and economic success.

The 12 hours PhD workshop is open to PhD students of the Faculty of Political Science and to other interested students.

Calendar of the meetings:

March 2nd Becoming world leaders again-Chinese Identity today

March 4th Contrast between countryside and cities, rich and poor

March 6th The Generation Contract, Family life and gender role

March 9th Civil society, social media and citizenship

March 11th The China Model –Sacrificing Freedom for Economical Success

March 13th Wrap-up Discussion

For further information:
www.centrospinelli.eu

EDITORIALE

A cura di:
Roberto Aliboni*

La politica euro-mediterranea dell'UE dopo la primavera araba

Che ne sarà della politica euro-mediterranea dell'Unione Europea o, meglio, cosa vogliamo che ne sia? L'esperienza nel quadro dei drammatici cambiamenti che continuano a segnare il mondo arabo dal 2011 – quella che fu chiamata la Primavera Araba – ha dato risultati molto negativi, di irrilevanza dell'Europa e sempre maggior distacco da essa di quelle popolazioni.

Questi risultati sembrano suggellare il declino che la politica euro-mediterranea aveva già messo in evidenza sin dall'inizio del nuovo secolo con la conferenza ministeriale del Partenariato Euro-Mediterraneo a Marsiglia nel novembre del 2000, allorché la diplomazia europea e internazionale si rivelò impotente a fermare gli eventi che portarono alla seconda intifada alla fine dell'anno.

Il declino si dovette essenzialmente al rigetto da parte dei partner arabi dei principi e degli obbiettivi di riforma democratica che animavano l'iniziativa europea del Partenariato Euro-Mediterraneo, ma anche alla loro delusione per l'incapacità degli europei a spingere per una soluzione al conflitto israelo-palestinese. Gli arabi argomentarono che l'Europa non poteva chiedere loro una riforma democratica a vantaggio della sua sicurezza e, al tempo stesso, non essere in grado di provvedere una soluzione ad uno dei problemi che maggiormente influiscono sulla sicurezza araba, cioè il conflitto fra Israele e i palestinesi. Probabilmente, si trattava di un argomento strumentale, che tuttavia metteva il dito sulla questione centrale, cioè la debolezza della politica estera europea.

Il declino della politica euro-mediterranea non fu neppure fermato dall'istituzione nel 2008 dell'Unione per il Mediterraneo. L'UpM nacque come un progetto nazionale francese, che i maggiori partner della Francia nell'UE convinsero poi Sarkozy a trasformare in un progetto comune europeo. Tuttavia, messa in piedi l'UpM in seno all'UE nel luglio, la violenta crisi israelo-palestinese che scoppiò a Gaza nel dicembre convinse nuovamente gli arabi dell'inermità politica dei progetti di cooperazione che l'Europa continuava a propor-

re nel Mediterraneo: essi quindi sospesero la loro partecipazione dall'UpM, lasciando nel limbo il nuovo progetto che avrebbe dovuto unire i destini dei paesi euro-mediterranei nell'ambito di una grande istituzione multilaterale. Anche se dopo circa due anni fu rimessa in moto, da questo incidente l'UpM non si è mai più risolta. È rimasta un'entità marginale, cui solo una parte dei partner euro-mediterranei effettivamente partecipa. Sebbene Bruxelles l'abbia inserita nel suo organigramma come il braccio multilaterale della sua politica mediterranea accanto alla Politica Europea di Vicinato che si occupa dei rapporti bilaterali, essa non ha nessun significativo impatto sui rapporti euro-mediterranei.

Occorre dire che non avrebbe senso biasimare specificamente l'UpM per tutto questo: il problema riguarda l'UE e la debolezza della sua politica estera. Ugualmente debole, la Politica Europea di Vicinato (PEV) ha mancato di soddisfare le aspettative degli europei e dei suoi partner, non solo sul piano politico ma anche su quello economico.

Quando all'inizio del 2011, l'UE si è trovata più o meno inaspettatamente di fronte all'estromissione per vie rivoluzionarie di Ben Ali in Tunisia e di Mubarak in Egitto, i paesi membri e la Commissione hanno creduto di trovarsi di fronte a un rivolgimento democratico e hanno messo sul tavolo una versione intransigente della politica di promozione della democrazia nel quadro di un nuovo Partenariato, il "Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo del Sud". Pochi mesi dopo, in occasione della review annuale hanno inserito nella PEV nuovi istituti volti a favorire lo sviluppo democratico e le riforme che l'Europa ingenuamente si attendeva dai rivolgimenti in corso.

Le cose, com'è noto, sono andate in una direzione diversa. In alcuni paesi si è installato uno stato endemico di guerra fra fazioni, come in Siria e Libia, che rende semplicemente non operabili vecchi e nuovi partenariati. In altri paesi, come in Egitto, le speranze di un Islam politico democratico guidato dai Fratelli Musulmani sono andate deluse e questa delusione ha favorito il ritorno di un regime politico anche più autoritario e nazionalista di quello di Mubarak. Alcuni paesi, come la Tunisia e il Marocco hanno conosciuto sviluppi più positivi, anche in senso democratico, tuttavia, il prestigio dell'UE è ri-

masto nell'insieme leso dai precedenti. Di promozione democratica europea non vogliono più sentir parlare né i paesi che hanno subito svolte autoritarie né quelli che si sono messi su una strada democratica ma indisponibile alle interferenze politiche dell'UE.

Perciò, la situazione di oggi è che ufficialmente esiste una politica europea euro-mediterranea. Di fatto, vengono compiute delle operazioni – non molto rilevanti e anche contestate dai beneficiari – di aiuto allo sviluppo, per cui l'UE, che vorrebbe agire nel Mediterraneo come un attore politico, in realtà agisce come una comune agenzia di sviluppo, certo ben lontana dalle sue proprie ambizioni.

C'è un dibattito nella comunità accademica e fra le *think tanks* europee su cosa fare. In questo dibattito c'è un forte accordo sulla fine della politica euro-mediterranea come l'abbiamo conosciuta nel passato, ma mancano idee chiare su cosa fare. L'idea prevalente è che non si può pensare in termini di aggiustamenti, miglioramenti o revisioni ma che piuttosto è necessario qualche cosa di completamente nuovo, che tenga conto dei cambiamenti di fondo che sono avvenuti e che sono in corso nella regione a sud del Mediterraneo.

Occorre distinguere fra due piani diversi: da un lato, considerare la politica euro-mediterranea quale parte della politica estera dell'UE; dall'altro, quale politica in sé e per sé e quindi in relazione ai suoi obiettivi, strumenti, ambito e, più in generale, la sua efficacia.

Non è facile separare i due aspetti, nel senso che il modo in cui la politica è congegnata per essere efficace non può in realtà essere slegato dalla politica estera comune in quanto tale. La politica estera dell'UE ha sviluppato un'identità e dei suoi fini coerenti con l'identità e i fini dell'UE stessa in quanto potenza "civile", volutamente diversa dalle potenze nazionali e statuali che la formano. Se l'UE non progredisce verso una forma costituzionale più precisa, che altro non può essere che una federazione avente fra i suoi poteri la politica estera e la sicurezza della federazione stessa, la PESC continuerà a riflettere dimensioni solo insufficienti e parziali di quello che deve necessariamente essere la politica estera di un attore statale compiuto. Non si può fare una politica estera di mera promozione della democrazia avendo in seno dei membri che continuano inevitabilmente a portare avanti degli interessi nazionali, non di rado in contraddizione con i diritti umani e la democrazia. Oggi, l'UE offre lo sconcertante spettacolo di un attore che si presenta con due facce: quella dei diritti umani e della democrazia a Bruxelles e quella degli interessi di potere nelle capitali. È necessario che le due dimensioni appartengano a un solo prota-

gonista, che troverà poi un suo equilibrio fra le due e ne sarà responsabile.

Poiché negli ultimi anni il livello medio di integrazione politica dell'UE è visibilmente sceso, di conseguenza si è ancor più indebolito il livello di coesione e coerenza della politica estera e di sicurezza comune dell'UE. Questo non riguarda solo il Mediterraneo, naturalmente, ma in questa regione la debolezza della PESC si è incrociata con cambiamenti epocali e rivoluzioni, che tanto più perciò l'UE non è riuscita a dominare – come del resto i suoi stessi membri.

Un rinvigorimento della politica estera europea è quindi una condizione *sine qua non* della rinascita di una politica euro-mediterranea. Occorre però dire che la PESC, dopotutto, grazie ai suoi meccanismi di geometria variabile, ha degli strumenti per agire se almeno una parte dei suoi membri vuole agire. Qui occorre rilevare che i membri dell'UE non hanno mostrato interesse ad azioni comuni di piccole coalizioni agenti nell'UE con il consenso di membri che si limitano a consentire che altri facciano. Parlando di Mediterraneo, ciò denota una scarsa solidarietà di vedute e interessi fra i paesi del Sud Europa e una scarsa responsabilità di paesi, come la Germania, che potrebbero avere una leadership generale ma non intendono esercitarla.

Con questa considerazione arriviamo un po' al cuore della paralisi euro-mediterranea dell'UE, vale a dire alla divisione che indubbiamente c'è sempre stata nell'UE fra paesi del sud e paesi del centro-nord, divisione che pare essersi consolidata, specialmente dopo l'ingresso dei paesi dell'est e centro-Europa. La PEV ha cercato di affermare la nozione di una sola Europa con un solo vicinato, perciò con un'unica politica che applica gli stessi principi e obiettivi a seconda dei paesi, in via bilaterale. Ma la perdurante visione essenzialmente nazionale dei paesi del sud e centro-nord ha impedito al concetto unitario della PEV di funzionare; si è installata una competizione fra i membri dell'UE sulla distribuzione delle risorse e poi ogni gruppo ha voluto un suo ambito regionale distinto, la Partnership Est-europea da un lato e l'UpM dall'altro. Nessuna delle due ha avuto successo.

Oggi che gli eventi in Libia premono sull'UE, si vede bene che mentre l'Italia e la Francia sono estremamente preoccupate da questi eventi, gli altri non hanno interesse e pensano che dopotutto la cosa li riguarda molto poco. Lo stesso avviene in tema di immigrazione clandestina, un tema che, come sappiamo, riguarda soprattutto l'Italia.

Purtroppo le premesse in Europa per il ripristino di una politica mediterranea dell'UE sono molto deboli, molto più deboli di quanto sia accaduto negli anni novanta, quando è stato costituito il Partena-

riato Euro-Mediterraneo sulla base di un forte consenso comune. Nondimeno, questo non deve fermarci. Alcuni caratteri che una nuova politica euro-mediterranea deve osservare per essere efficace possono essere indicati.

Il concetto di vicinato deve essere abbandonato. Anche se le esigenze di identità dell'UE l'hanno portata a formulare una politica regionale – come è regionale il fondamento stesso dell'UE – in realtà le regioni cui si è rivolta ai suoi confini sono immaginarie. Contano le relazioni bilaterali in una prospettiva politica e strategica generale. Il Mediterraneo come rappresentazione geopolitica è stato largamente superato dagli eventi del 2011. Quello che abbiamo oggi è un Maghreb relativamente ai margini di un mondo arabo più vasto in cui i legami fra paesi arabi mediterranei e paesi arabi del Golfo sono estremamente rafforzati. Occorre perciò guardare al di là del Mediterraneo; avere delle politiche bilaterali che riflettano l'importanza e il ruolo dei singoli paesi; una visione generale del mondo arabo e del Medio Oriente che dia poi a questi rapporti bilaterali un senso, se e nei limiti in cui la visione generale lo consente.

Mentre non sappiamo cosa accadrà della Libia, è evidente che l'UE non può che avere rapporti privilegiati con i paesi del Maghreb, anche se questi rapporti, contrariamente alle sue aspettative e ai suoi desideri, saranno solo bilaterali e assai poco regionali, per il semplice motivo che i paesi interessati non desiderano formare una compagine regionale a dispetto della razionalità che questo orientamento rivestirebbe.

Dall'idea di una *policy* occorre staccarsi; le regioni sono dei *frameworks* che si definiscono da soli e che non possono essere definiti in modo eurocentrico da Bruxelles. *In primis* perciò è necessaria una rivoluzione della prospettiva: guardiamo a come ci vedono i nostri partner e vicini e regoliamoci di conseguenza, trovando un equilibrio ragionevole fra la loro prospettiva e la nostra.

I cambiamenti sopravvenuti con il 2011 suggeriscono che il tempo della partnership è finito e occorre tener conto delle *ownerships*, in altri termini la cooperazione non è possibile nel quadro di organizzazioni dominate dai principi che piacciono agli europei e in particolare all'anima condivisa di principi, buone intenzioni e *politically correct* che gli europei hanno stabilito a Bruxelles. Prevale la *ownership*, che in alcuni casi è un fastidioso nazionalismo ma nella maggior parte è solo il giusto desiderio di governi e popoli a sud dell'Europa di poter affermare anche il loro punto di vista. È così finito il tempo delle grandi "scatole" inventate a Bruxelles e soprattutto dell'idea che attraverso di esse si sarebbe potuto far passare valori e obiettivi europei da condividere con non

europei. Questo significa un maggior lavoro del Servizio diplomatico dell'UE e una maggiore intesa sui dettagli con le diplomazie nazionali. Comporta a sua volta una revisione dei rispettivi ambiti, che sarà molto penosa perché, in fondo, occorrerà un'intesa su quali fini comuni perseguire a livello delle politiche bilaterali, cioè metter insieme interessi davvero molto diversi da paese membro a paese membro.

La democrazia non deve sparire dal radar dell'UE nei suoi rapporti con i paesi a sud dell'Europa, ma l'UE deve cambiare il modo di promuoverla. Inutile dire che l'esportazione di valori e metodi non potrà essere più un'azione diretta. Si dovrà invece accrescere la capacità di annuncio e di comunicazione con una di gran lunga maggiore apertura ai giovani, alle donne, ai lavoratori, ai professionisti sul suolo europeo. Questo indirizzo dovrà trovare posto nelle politiche di immigrazione oltre che nelle opportunità di soggiorno e studio.

Infine, la politica di cooperazione economica e di sviluppo non potrà ancora poggiare sull'adozione delle regole di liberalizzazione del mercato interno europeo come premessa di fondo del rapporto con l'UE. Tutti i paesi del Mediterraneo rigettano questa politica e desiderano aiuti che non richiedano loro necessariamente l'alto livello di integrazione nel mercato europeo che oggi invece l'UE impone attraverso i suoi accordi di partenariato. È dai tempi di Raul Prebisch che si sostiene la necessità di dare tempo e spazio ai paesi meno sviluppati di consolidare le proprie strutture prima di essere integrati con i paesi più sviluppati. L'era neoliberale, tuttora in corso, lo nega, ma i paesi del Mediterraneo, quelli con un orizzonte democratico come la Tunisia e quelli con un orizzonte autoritario come l'Egitto, non sembrano più disponibili ad accettare l'integrazione nel mercato unico dell'UE come premessa del loro sviluppo. Vogliono lo sviluppo, ma lo vogliono in condizioni di maggiore indipendenza ed equità.

Per gli europei non sarà facile realizzare queste condizioni e formulare una politica veramente nuova verso le regioni a sud. Tuttavia, se non sarà così e se ciò non avverrà in una dinamica positiva dell'integrazione delle politiche estere, non potranno avere rapporti fruttuosi e sicuri con questa importante parte del mondo che li circonda.

**Il CeAS è lieto di pubblicare il contributo di Roberto Aliboni, consigliere scientifico ed ex direttore e vicepresidente dell'Istituto Affari Internazionali, Roma.*

Verso un'agenda europea sulla migrazione

Loredana Teodorescu

La Commissione europea ha aperto i lavori per la definizione di un'agenda europea sulla migrazione, prevista per metà maggio. All'inizio del mese di marzo si è svolto un primo dibattito di orientamento sulle principali iniziative per potenziare gli sforzi dell'UE volti ad attuare ed implementare meglio gli strumenti già esistenti e la cooperazione nella gestione dei flussi migratori.

Negli ultimi venti anni, l'Unione europea si è impegnata a costruire gradualmente una politica migratoria a livello europeo, ma soltanto ora, per la prima volta, gestire meglio la migrazione è diventata un'esplicita priorità della Commissione europea, come indicato negli orientamenti politici del Presidente Juncker "Un nuovo inizio per l'Europa".

I recenti avvenimenti legati ai disordini e alle instabilità che hanno coinvolto l'area del vicinato europeo hanno infatti evidenziato a livello europeo la necessità di elaborare una politica di migrazione coerente e globale, che sia in grado di sfruttare i vantaggi di una migrazione ben gestita e di rispondere alle sfide delle nuove tendenze migratorie. Il compito posto all'Unione è di grande complessità, e deve far fronte in molti casi alla presenza di molteplici interessi e alla diffidenza degli Stati membri a cedere terreno al potere normativo dell'Unione in un tema così delicato.

Nell'Europa odierna, l'assenza di frontiere interne rappresenta uno dei più importanti risultati del processo di integrazione europea, ma richiede una gestione rafforzata delle frontiere esterne dell'Unione nonché un ingresso e un soggiorno regolamentati dei cittadini di Paesi terzi, anche attraverso una politica comune di asilo e immigrazione. Paesi posti lungo la frontiera esterna dell'Unione che, come l'Italia, rappresentano il punto di arrivo di molti migranti, si trovano a dover gestire una frontiera europea, non più nazionale. È evidente pertanto la necessità di rispondere con un approccio condiviso da tutti i membri dell'Unione, all'insegna della solidarietà tra quanti subiscono una maggiore pressione ai propri confini e quanti sono meno esposti per ragioni geografiche. Inoltre, la migrazione rappresenta una questione trasversale che coinvolge diversi settori politici e svariati attori, sia all'interno che all'esterno dell'UE, ed è importante quindi tentare di affrontare le sfide e le opportunità della migrazione in maniera globale.

Le discussioni intraprese negli ultimi giorni vanno in questa direzione. Il primo Vicepresidente della Commissione Frans Timmermans ha dichiarato a tal proposito:

«Gestire bene la migrazione è una sfida per l'Euro-

pa nel suo insieme. È giunto il momento di rivedere il nostro approccio al modo in cui lavoriamo assieme: dobbiamo fare un uso migliore e più coerente di tutti i nostri strumenti, concordare priorità comuni e unire maggiori risorse a livello europeo e nazionale al fine di garantire un'effettiva solidarietà e una migliore condivisione delle responsabilità tra gli Stati membri. A maggio presenteremo una nuova agenda sulla migrazione che prevede una migliore governance per rafforzare il nostro sistema di asilo, definire un percorso efficace per la migrazione legale, agire più energicamente contro la migrazione irregolare e garantire frontiere più sicure».

Il dibattito si è incentrato su quattro aree che saranno centrali nell'Agenda europea sulla migrazione: un forte sistema comune di asilo, una nuova politica europea che promuova la migrazione legale, una lotta più decisa alla migrazione irregolare e alla tratta di esseri umani, una maggiore protezione delle frontiere esterne dell'Unione.

Per quanto riguarda il sistema di asilo, dal 1999 l'UE ha lavorato con l'intento di creare un Sistema comune europeo di asilo, che annulli le attuali divergenze tra le prassi nazionali in materia di asilo. Nell'Unione vi sono circa 1 milione di persone a cui è stato riconosciuto il diritto di asilo, presenti soprattutto in Francia (238.000), Germania (200.805), Regno Unito (126.055), Svezia (114.175) e Italia (76.263). L'agenda europea intende rafforzare il sistema già presente, dando piena applicazione al sistema europeo recentemente rivisto. Inoltre, l'Unione intende adoperarsi per approfondire la cooperazione con i Paesi terzi per affrontare le cause profonde della migrazione, e fare un maggiore uso delle iniziative di ricollocazione e reinserimento dell'Unione, in uno stretto dialogo con gli Stati membri e i Paesi terzi che ospitano un alto numero di rifugiati.

Nell'ambito della migrazione legale, l'Unione ha intrapreso una serie di iniziative e adottato delle misure legislative per stabilire le condizioni di ingresso e residenza di alcune categorie di migranti e un quadro comune di diritti per tutti i lavoratori legalmente ammessi nel mercato del lavoro. Oltre alla disciplina dell'immigrazione di tipo economico, alcuni importanti passi sono stati compiuti in altri ambiti, come il ricongiungimento familiare e la concessione dello status di soggiornante di lungo periodo. E da ultimo la Commissione ha adottato una direttiva volta ad attirare talenti e lavoratori altamente qualificati, la cosiddetta direttiva sulla Carta blu, che intende riesaminare, avviando una discussione con gli Stati membri anche per quanto riguarda un approccio più orizzontale alla politica in materia di migrazione legale.

Tra i compiti dell'Unione, rientrano anche la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani. Sviluppando ulterior-

mente la normativa esistente in materia, la Commissione intende rafforzare le sue iniziative nel settore e potenziare strumenti concreti per agire in Paesi e su rotte prioritari, in stretta collaborazione con Stati terzi, anche tramite gli accordi di riammissione e i quadri di cooperazione e dialogo in essere, come i processi di Rabat, di Khartoum e di Budapest.

Infine, nell'ambito della gestione delle frontiere esterne, l'Unione ha stabilito norme comuni per i controlli alle frontiere esterne e ha elaborato e promosso un sistema integrato per la loro gestione, caratterizzato da metodi comuni di lavoro e alla cui attuazione concorre Frontex, l'Agenzia europea incaricata della gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne con sede a Varsavia. La predisposizione dell'agenda europea sulla migrazione offrirà l'opportunità di discutere se e in quale misura Frontex necessiti di un aumento di

dotazione e di maggiori mezzi operativi e risorse umane per affrontare meglio le sfide alle frontiere esterne dell'UE.

Negli anni più recenti, la gestione del fenomeno dell'immigrazione ha acquisito un ruolo centrale anche in materia di relazioni esterne, e Bruxelles sta ponendo l'accento sul rafforzamento della cooperazione con gli Stati di transito o di origine di flussi migratori.

L'Alto Rappresentante/Vicepresidente della Commissione Federica Mogherini ha dichiarato a tal proposito: «*In quanto europei, dobbiamo essere efficaci nel dare risposte immediate alla migrazione e contemporaneamente affrontarne le cause profonde, a partire dalle crisi che dilagano alle nostre frontiere, soprattutto in Libia. Proprio per questo stiamo aumentando la nostra collaborazione con i paesi di origine e di transito per fornire protezione nelle regioni in conflitto, facilitare il reinsediamento e affrontare le rotte dei trafficanti*»

Le cifre fornite dalla Commissione in merito al fenomeno dell'immigrazione nell'UE sono significative: 20.4 milioni di cittadini di Paesi terzi vivono nell'Unione, secondo gli ultimi dati del 2013, che corrispondono a circa il 4% della popolazione totale dell'UE. A questi numeri, va sommato il fenomeno dell'immigrazione illegale: secondo i dati forniti da Frontex nel 2014 circa 278.000 individui hanno attraversato irregolarmente la frontiera, il doppio rispetto alla cifra del 2011.

La difficoltà di alcuni Paesi più esposti alle pressioni migratorie hanno sollevato questioni spinose, quali la scarsa solidarietà e fiducia reciproca tra Stati membri, il richiamo a una ripartizione più equilibrata degli oneri, e più in generale la limitata capacità dell'Unione di definire una sua compiuta politica in materia. D'altra parte, però, appare oggi sempre più necessario dare un nuovo impulso ad una vera politica di immigrazione europea in grado di rispondere alle sfide comuni che tutti gli Stati membri devono affrontare.

Per maggiori informazioni:

Comunicato stampa della Commissione:
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4545_en.htm

A breve il passaporto europeo per la concessione delle licenze per la musica online e la liberalizzazione del mercato dei diritti d'autore
Carlotta Calabresi

Il 9 aprile 2014 è entrata in vigore la Direttiva 2014/26/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla concessione di licenze multi-territoriali per i diritti su opere musicali per l'uso online nel mercato interno. Tale Direttiva dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 10 aprile 2016. Essa risponde ad uno degli obiettivi dell'Agenda digitale europea (<http://eurlex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:si0016&rid=1>) che è quello di creare un mercato unico digitale e dunque anche del diritto d'autore e diritti connessi, nel rispetto delle diversità culturali (considerando 3 della Direttiva). In questo senso già nel 2005 la Commissione (con la raccomandazione 2005/737/CE) aveva stabilito la possibilità per i titolari dei diritti di scegliere liberamente il proprio organismo di gestione collettiva, la parità di trattamento delle categorie di titolari dei diritti e l'equa distribuzione delle *royalties* (considerando 6). La Direttiva ha anche tenuto conto della decisione CISAC della Commissione del 16 luglio 2008 (http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/38698/38698_4571_1.pdf) riguar-

European Commission

Towards a European Agenda on Migration: The Facts

A strong Common Asylum System

- The European Union hosts a total of **1 million** recognized refugees representing **7.6%** of total refugees worldwide, and around **0.2%** of the EU's population.
- Asylum flows to the EU have shown an increased trend to reach over **435,000** applications in **2013** and around **600,000** in **2014**
- In **2014**, **90%** of Asylum applications in the EU were lodged in only **10** Member States.

A new European policy on legal migration

- By **2060** there will be only **two** persons aged **15-64** for every person over **65**, compared to **four** today.
- New immigrants represented **15%** of entries into strongly growing occupations, such as science, technology and engineering, as well as the health and education professions.
- According to the World Bank, remittances to developing countries are estimated to have reached **\$404 billion** in **2013** and are expected to rise to **\$516 billion** in **2016**.

Fighting irregular migration and human trafficking more robustly

- In **2014**, Frontex estimates the number of detections of illegal border-crossing at about **278,000**. This is twice as many as in **2011 (141,000)** during the initial stages of the Arab Spring.
- In **2013**, the number of return decisions issued by the EU Member States was **425,875**, while the number of persons returned in practice was **166,975**, i.e. less than **40%**.
- UNODC statistics estimating that smugglers operating at the European and US borders alone amass yearly profits of more than **\$6.7 billion**. The annual profits obtained by a single organization involved in smuggling are reported to be up to over **€12 million**
- Member States in 2010-2012 have registered **30,146** victims of trafficking and the real number of undetected victims is certainly much higher

Securing Europe's external borders

- It has been estimated that since **2000**, about **25,000** migrants have lost their lives trying to reach the EU, most of them in the Mediterranean.

A comprehensive approach

For the first time, managing migration better is an explicit priority of the European Commission, as presented in the political guidelines of President Juncker. Migration is a cross-cutting issue, involving different policy areas different actors, both inside and outside the EU. The new structure and working methods of the European Commission are a first step at addressing the challenges and opportunities of migration in a truly comprehensive way.

Find out more [#MigrationEU](#) ec.europa.eu/dgs/home-affairs

dante lo sfruttamento dei diritti d'autore online, che nel frattempo è stata parzialmente annullata dal Tribunale di primo grado dell'Unione europea (<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-04/cp130043it.pdf>). Passando ad esaminare i punti principali, vediamo che la Direttiva conferisce agli autori, artisti, interpreti ed esecutori residenti nello spazio dell'Unione europea il diritto di scegliere di aderire a diverse *collecting societies* con sede nella UE per diverse tipologie di opere e per diverse utilizzazioni (art 5) e prevede una maggiore partecipazione dei titolari dei diritti alla gestione dell'organismo (art. 8). In altri termini, gli autori potranno scegliere più *collecting societies* sia per diverse tipologie di opere (musica, libri...) che per diverse utilizzazioni. Pensando ad esempio ad autori di diversi generi artistici, essi potrebbero trovare miglior convenienza in una *society* per la musica e una per i libri (si veda G.M. RICCIO, <http://www.medialaws.eu/siae-o-non-siae-wgi-intervista-giovanni-maria-riccio/>).

Il compito degli enti di *collecting* è gestire le licenze dei titolari dei diritti, raccogliere e distribuire le *royalties* per conto di essi, perché sarebbe del tutto impraticabile farlo da soli a causa degli elevati costi di transazione (<http://www.medialaws.eu/diritto-dautore-online-si-avvicina-il-nuovo-collecting-europeo/>). Tali enti potranno poi operare in tutti gli Stati membri.

Per quanto riguarda la *governance* e la trasparenza, la Direttiva impone a tutte le *collecting societies* di identificare gli importi pagati per categorie di diritti e singole utilizzazioni (considerando 36) e di distribuire i compensi ai titolari dei diritti entro un tempo massimo di nove mesi dalla fine dell'anno finanziario in cui sono stati raccolti (art. 13). La Direttiva prevede che le società siano gestite dagli iscritti stessi e a tal proposito si prevedono dei limiti alle deleghe in assemblea e regole chiare sui conflitti di interessi tra amministratori e società (art. 10). Ci deve insomma essere un controllo reale e effettivo da parte degli iscritti e il reinvestimento dei proventi deve essere decisi dagli autori stessi (RICCIO, op. cit.).

Si dovranno prevedere meccanismi di reclamo e di risoluzione alternativa delle dispute (art.33 e 34). La Direttiva di per sé non intacca il monopolio della SIAE ai sensi dell'art 180 della Legge 633/1941. Un monopolio è tuttavia ritenuto ammissibile dalla CGUE finché garantisce livelli di efficienza (giurisprudenza costante tra cui, da ultimo, CGUE 27 febbraio 2014, causa C-351/12 *Ochranný svaz autorský pro práva k dílům hudebním o.s. (OSA) / Léčebné lázně Mariánské Lázně a.s.*; <http://giovannimariariccio.nova100.ilsole24ore.c>

om/2014/10/06/una-firma-per-liberalizzare-il-diritto-dautore/). Pertanto in Italia essa avrà un impatto notevole e la SIAE dovrà adeguare sensibilmente il suo statuto per soddisfare le condizioni poste dalla Direttiva, *in primis* prevedere l'assemblea dei soci una volta l'anno. Sempre secondo RICCIO, è probabile che SIAE si "spacchetterà" nel senso che si creeranno *collecting societies* specializzate in musica, letteratura, pittura, fotografia ecc..

Il titolo III della Direttiva infine riguarda gli enti che gestiscono diritti d'autore su opere musicali per l'uso online su base multi-territoriale. Le nuove norme introdotte dalla Direttiva agevoleranno l'ottenimento delle licenze necessarie per la diffusione di opere musicali online sul territorio dell'UE, l'aggregazione su base volontaria di repertori e diritti musicali delle *collecting societies* che siano in possesso di determinati requisiti di democraticità nei processi decisionali e di trasparenza) e a garantire la corretta riscossione e l'equa distribuzione dei compensi tra gli autori. Infatti nell'era di Internet e in un contesto sempre più globalizzato, gli utilizzatori commerciali hanno bisogno di una politica di concessione delle licenze più adatta alla realtà virtuale e alla multi-territorialità (si parla infatti di "passaporto europeo di concessione delle licenze per la musica online" (<http://www.nunziantemagrone.it/wp-content/uploads/Interalia-2014-1-Direttiva-26-2014-ue.pdf>)).

Tale tipo di licenza predisposta per le opere musicali online potrebbe facilitare anche in un futuro scenario l'utilizzo di altro tipo di contenuti protetti per via digitale (dagli audiovisivi ai giochi (<http://www.dirittodautore.it/la-guida-al-diritto-dautore/le-societa-di-gestione-collettiva/#.VO3AkUInVrM>)).

Bulgaria e Romania: l'ultimo rapporto della Commissione sullo stato di diritto e la lotta alla corruzione

Giulia Bonacquisti

Il 28 gennaio 2015 la Commissione Europea ha pubblicato i rapporti relativi ai progressi realizzati dalla Bulgaria e dalla Romania nel quadro del "Meccanismo di Cooperazione e Verifica" (MCV).

Questo meccanismo, un caso senza precedenti di "condizionalità post-adesione", è stato istituito alla vigilia dell'ingresso dei due Paesi nell'Unione Europea (decisioni C(2006)6569 e C(2006)6570), dal momento che essi presentavano ancora delle lacune in alcuni settori, in particolare quello dello stato di diritto, della lotta alla corruzione e, nel caso della Bulgaria, della lotta alla criminalità organizzata. Pertanto, la Bulgaria e la Romania sono oggi gli unici due membri dell'UE ad essere tuttora

sottoposti ad un costante controllo da parte della Commissione dopo la loro adesione.

In particolare, una serie di *benchmark* individuali sono stati identificati per ciascun Paese. Per la Romania, essi riguardano principalmente la trasparenza e l'efficacia del sistema giudiziario, un maggiore impegno al fine di garantire l'integrità e la prevenzione dei conflitti di interesse, e la lotta alla corruzione ad alti livelli e in seno alle amministrazioni locali. Per la Bulgaria, i *benchmark* riguardano una maggiore garanzia dell'indipendenza del potere giudiziario, una riforma del sistema giudiziario al fine di garantirne la trasparenza e l'efficienza, la lotta alla corruzione ad alto livello e nelle amministrazioni locali, e una lotta più efficace contro la criminalità organizzata.

Il Meccanismo di Cooperazione e Verifica prevede l'obbligo per la Romania e la Bulgaria di trasmettere ogni anno un rapporto alla Commissione sui progressi realizzati nel raggiungimento di tali obiettivi.

Regolarmente, la Commissione pubblica un rapporto di valutazione dei progressi realizzati da ciascuno dei due Paesi. Tale valutazione è compiuta attraverso un dialogo con le autorità bulgare e romene, la società civile e gli altri Stati membri, nonché attraverso missioni di esperti organizzate dalla Commissione. Oltre a fornire una valutazione dei progressi realizzati, i rapporti della Commissione individuano anche in base ad essi ulteriori raccomandazioni per i due Paesi, costituendo dunque un importante strumento di pressione politica.

Alcuni osservatori hanno rilevato un'insita debolezza degli strumenti di pressione a disposizione dell'UE nel quadro del MCV – riguardante tanto la condizionalità positiva (incentivi) quanto quella negativa (sanzioni in caso di non adempimento) – che ridurrebbe l'efficacia della condizionalità nella fase successiva all'adesione. In questo quadro, si è sviluppato un dibattito attorno all'idea, propugnata da alcuni Stati Membri (come la Francia, la Germania, la Finlandia e i Paesi Bassi) di stabilire un legame tra il soddisfacimento delle condizioni enumerate nel MCV e l'adesione effettiva dei due Paesi allo Spazio Schengen, un tema molto sentito dai cittadini bulgari e romeni e tuttora in fase di stallo. Tuttavia, la Commissione ha abbandonato questa idea ed ha ripetutamente affermato l'assenza di alcun legame giuridico tra i due processi.

Ciò che emerge globalmente dall'ultima valutazione della Commissione è che, a otto anni dall'adesione all'UE, malgrado alcuni progressi, numerose questioni rimangono irrisolte.

Come sottolineato dal primo vicepresidente della Commissione Frans Timmermans, «la Romania è sulla buona strada [...]». *La lotta contro la corruzione resta la sfida mag-*

giore e la principale priorità».

Per quanto riguarda l'indipendenza e l'efficienza del potere giudiziario, la Commissione rileva la persistenza di attacchi politicamente motivati nei confronti di giudici, l'assenza di disposizioni chiare sul rispetto di tale indipendenza da parte dei parlamentari e la persistenza di un elevato grado di incoerenza nelle decisioni dei giudici. Il rapporto della Commissione saluta con favore l'elaborazione di una strategia di riforma del sistema giudiziario e invita le autorità romene ad elaborare un piano d'azione al fine di metterla in atto.

Riguardo all'integrità negli appalti pubblici e alla prevenzione dei conflitti di interesse, la Commissione si dichiara dubbiosa in quanto alla reale determinazione delle autorità romene a sostenere le istituzioni incaricate di questi temi e osserva un'assenza di consenso in seno al Parlamento attorno ad una legislazione severa in materia di integrità. Nel settore della lotta alla corruzione, la Commissione sottolinea che, nonostante importanti progressi, il problema persiste e necessita di un "approccio più sistematico".

Nel caso della Bulgaria, il rapporto sottolinea che i progressi in materia di riforma del sistema giudiziario e di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata sono stati lenti, anche a causa dell'instabilità politica che ha caratterizzato il Paese nell'ultimo anno, che ha visto l'avvicendamento di tre diversi governi.

In particolare, nel settore giudiziario, la Commissione rileva la persistenza di problemi riguardanti le procedure di nomina e l'assegnazione casuale delle cause, nonché un'assenza di consenso sulla riforma del codice penale. A questo proposito, la Commissione invita a regolare urgentemente gli aspetti più problematici (soprattutto quelli legati ai temi della corruzione e della criminalità organizzata) per poi aprire una riflessione più a lungo termine su un nuovo codice penale. Inoltre, per quanto riguarda l'efficienza del sistema giudiziario, il rapporto sottolinea la persistenza di importanti carenze nell'applicazione effettiva delle decisioni dei tribunali.

In materia di lotta alla corruzione, la Commissione constata gravi lacune nelle disposizioni in materia e la mancanza di coordinazione a livello centrale, e conclude che le misure finora adottate sono ancora allo stadio iniziale e risentono dell'esiguo numero di condanne definitive pronunciate in materia.

Infine, riguardo la lotta alla criminalità organizzata, la Commissione riconosce alcuni progressi compiuti dalla Bulgaria come l'istituzione di un tribunale specializzato, ma osserva che i risultati sono ancora lungi dall'essere soddisfacenti a causa soprattutto di lacune procedurali e normative, le quali vengono spesso utilizzate per ostacolare e ritardare il funziona-

mento della giustizia.

La Commissione pubblicherà tra un anno un nuovo rapporto sui due Paesi.

Per maggiori informazioni:

Comunicato stampa della Commissione:
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-3822_en.htm

Ricerca: il Cnr e il network europeo Hera per il rilancio delle scienze umane

Andrea Lombardinilo

Quasi tre milioni di euro per finanziare progetti di ricerca sulle scienze umane: questo l'ammontare delle risorse messe a disposizione del Consiglio nazionale delle ricerche dal bando per progetti di ricerca nelle scienze umane e sociali pubblicato dal Consorzio Hera – Humanities in the European research area. Hera è un network formato da 24 agenzie, enti di ricerca e Commissione europea.

Il cofinanziamento italiano è rivolto al sistema della ricerca, ed è gestito dal Cnr, Dipartimento Scienze umane e sociali (Dsu-Cnr). Al consorzio Hera partecipano Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Portogallo, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Regno Unito.

Il bando UE interessa le discipline umanistiche, nell'ambito del Joint research programme "Uses of the past". Il cofinanziamento italiano è parte di un'erogazione complessiva di 25 milioni di euro finalizzati a incentivare la ricerca in un settore di ricerca che, per la Commissione europea, risulta «fondamentale per la comprensione dei profondi cambiamenti in corso nella società contemporanea».

Dal canto suo Riccardo Pozzo, direttore del Dsu-Cnr, sottolinea che «Hera mira a generare nuove conoscenze per consentire a responsabili politici, ricercatori e cittadini di interpretare le sfide di un mondo che cambia, definendo nuovi e innovativi programmi di ricerca e valorizzando il contributo delle scienze umane per lo Spazio europeo della ricerca».

Sono cinque le tematiche generali in cui sono raggruppate le aree di indagine previste dal bando: conoscenza storica, dinamiche e conseguenze delle diverse narrazioni del passato; costruzione dell'identità a livello individuale e collettivo, norme, valori, istituzioni e comportamenti; rapporto tra forme materiali e supporti medialità della conoscenza storica, prospettive d'utilizzo del patrimonio culturale; memoria e storia europea globale o regionale, ruolo dell'Europa come attore globale; ruolo della conoscenza del passato per la risoluzione dei problemi attuali e definire i processi decisionali e le politiche future.

Si tratta di un piano ambizioso, che si situa nel solco programmatico di Hera, impegnato nel sostenere la ricerca nel settore scienze umane all'interno dello Spazio europeo della ricerca e dei programmi quadro della Commissione europea. A tal fine il network è impegnato in sinergie con i programmi nazionali e nell'avvio di programmi di ricerca congiunti dedicati allo sviluppo sociale, culturale, politico ed etico. La prospettiva è stimolare la diffusione di nuove conoscenze, in modo da consentire ai responsabili politici, ai ricercatori e al pubblico in generale di interpretare le sfide di un mondo che cambia.

Le proposte progettuali dovranno focalizzarsi sui più importanti processi di trasformazione. Il bando per i partecipanti italiani è disponibile dal 12 febbraio, scadenza il 9 aprile.

Per maggiori informazioni:

http://www.dsu.cnr.it/?page_id=239
<http://heranet.info/>

COMITATO DI REDAZIONE

Responsabile di redazione

Raffaele Torino

Coordinamento redazione

Loredana Teodorescu

Comitato di redazione

Carlotta Calabresi

Luigi Cesaro

Monica Didò

Andrea Lombardinilo

Dott. Filippo Palmieri

Dott.ssa Loredana Teodorescu

Dott.ssa Giulia Vassallo

Dott. Cristiano Zagari

Hanno collaborato a questo numero:

Giulia Bonacquisti, Carlotta Calabresi, Andrea Lombardinilo, Loredana Teodorescu