Papers di
DIRITTO EUROPEO

www.papersdidirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

2021, n. 2

Rivista scientifica online
Papers di diritto europeo
www.papersdidirittoeuropeo.eu

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Caterina Baruffi (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

Francesco Bestagno (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Consigliere giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia all'UE); **Andrea Biondi** (Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna; Giudice della Corte di giustizia dell'Unione europea).

COMITATO SCIENTIFICO

Adelina Adinolfi (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Diretora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).
Segretario: **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

Stefano Amadeo (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Associato di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Padova); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Silvia Marino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Francesca Ragno** (Associato di Diritto internazionale, Università di Verona); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia); **Vincenzo Salvatore** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Parthenope"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

Diletta Danieli (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Federica Persano** (Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bergamo); **Emanuela Pistoia** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Angela Maria Romito** (Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Associato di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

RESPONSABILE DI REDAZIONE

Isolde Quadranti (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).
Non sono sottoposti a referaggio esclusivamente i contributi di professori emeriti, di professori ordinari in quiescenza e di giudici di giurisdizioni superiori e internazionali.

Rivista scientifica online "*Papers di diritto europeo*"
ISSN 2038-0461
Registrazione al Tribunale di Verona n. 1875 del 22 luglio 2010

Rivista scientifica online
Papers di diritto europeo
www.papersdidirittoeuropeo.eu

Fascicolo 2021, n. 2

INDICE

Anna Lucia Valvo
Editoriale. Moda e mercato interno. Verso una nuova economia circolare 1

Angela Di Stasi
L'(in)effettività dello statuto del soggiornante di lungo periodo. Verso la riforma della direttiva 2003/109/CE fra criticità applicative e prassi giurisprudenziale 9

Caterina Fratea
Il ruolo delle euroregioni nel processo di integrazione europea: un federalismo alternativo? 45

Maria Grazia Ortoleva
Il futuro dell'IVA e l'annosa questione delle frodi connesse al regime degli scambi intraunionali 69

Gianluca Cattani, Fabio Cozzi
Sanzioni internazionali: la Cassazione si pronuncia per la prima volta sulla definizione di «messa a disposizione di risorsa economica» 83

Approfondimenti del Master in Diritto ed economia degli scambi internazionali (accreditato dalla Commissione europea come High-Quality Customs-Specific Study Programme)

Gianguido Calanducci
Le accise nel teleriscaldamento alimentato da impianti di cogenerazione 99

Nicola Dimitri
Superare la crisi. L'unione doganale come paradigma per l'affermazione di una fiscalità europea 121

Editoriale

Moda e mercato interno. Verso una nuova economia circolare

Anna Lucia Valvo*

SOMMARIO: 1. La moda come simbolo di identità culturale europea. – 2. Settore moda e tutela dell'ambiente. – 3. I settori della moda e del tessile e l'inquinamento ambientale. – 4. Il piano d'azione sull'economia circolare.

1. La moda come simbolo di identità culturale europea.

Il settore della moda, che con la sua creatività è un evidente simbolo di una identità culturale condivisa nel contesto sociale ed economico europeo, si pone, da un canto, come utile punto di partenza per conferire all'Unione europea quella legittimità sociale che è condizione essenziale affinché divenga espressione, oltre che politica ed economica, anche culturale, dei suoi Stati membri e, d'altro canto, come punto di partenza per quella economia circolare di cui l'Unione europea intende farsi promotrice.

In tale prospettiva, la conversione in termini di economia circolare dell'industria della moda e del tessile, che ne è imprescindibile presupposto, si inquadra perfettamente all'interno dello *European Green Deal* che è stato confermato dalla Commissione europea come il pilastro centrale nella ripresa post Covid-19[1].

È ampiamente noto il rilevante impatto ambientale del settore della moda e dell'industria tessile ad esso collegato, e i recenti e tristemente noti eventi legati alla c.d. pandemia ne hanno evidenziato una delle implicazioni più evidenti: i.e. la mancanza di resilienza derivante dal fenomeno denominato *fast fashion* e le sue nefaste conseguenze sotto il profilo ambientale nella misura in cui in Europa si consumano ogni anno mediamente 26 Kg. di tessuti a testa di cui ben 11 Kg. vengono buttati via.

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Catania.

[1] Com'è noto, l'azione per il clima è al centro dell'iniziativa "Green Deal europeo" (comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final dell'11 dicembre 2019), un pacchetto di misure che vanno dalla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e dagli investimenti nella ricerca, all'innovazione fino agli interventi per preservare l'ambiente naturale dell'Europa. Fin dal 1973, la Commissione emana programmi di azione per l'ambiente (PAA) pluriennali che definiscono le proposte legislative e gli obiettivi futuri per la politica ambientale dell'Unione. Da ultimo, la comunicazione della Commissione prevede un piano d'azione diretto a promuovere l'uso efficiente delle risorse passando ad una economia pulita e circolare e per ripristinare la biodiversità e ridurre l'inquinamento.

Papers di diritto europeo, 2021, n. 2, pp. 1-7 ISSN 2038-0461
Accettato a seguito di referaggio: 03.12.2021 www.papersdidirittoeuropeo.eu

2. Settore moda e tutela dell'ambiente.

I problemi legati all'ambiente hanno acquisito nel corso degli anni un carattere di sempre maggior rilievo sia nei dibattiti scientifici che in quelli politici. La terra versa in gravi difficoltà e gli effetti del cambiamento climatico sono già significativi e preoccupanti anche in ragione dell'impatto negativo che si riversa sull'economia europea.

Una gran parte delle attività economiche europee è strettamente legata alle condizioni climatiche ed ambientali e, fra queste, il settore della moda, come detto e come meglio si dirà, non fa eccezione.

Il Trattato di Lisbona pone particolare attenzione all'ambiente e la lotta ai cambiamenti climatici diventa un obiettivo esplicito della politica ambientale mentre lo sviluppo sostenibile è un obiettivo generale per l'Unione europea che è impegnata a garantire «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità» (art. 3 TUE).

Nondimeno, nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione europea le istituzioni devono mettere un particolare impegno nel definire e attuare politiche comuni in modo da «contribuire alla elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile».

Nel contesto così delineato, l'industria europea della moda costituisce una vasta parte dell'economia creativa all'interno del mercato unico[2] che, tuttavia, necessita di una conversione in termini di rispetto dell'ambiente.

Il problema risulta strettamente connesso al fenomeno, cui si è poco prima accennato, del *fast fashion*, e dunque di una moda "usa e getta" che ha portato il settore ad essere il quarto per consumo di materie prime e acqua e il quinto per emissioni di gas serra nell'Unione europea. Si aggiunga che, come rileva la Commissione europea, si tratta di un settore in cui gran parte del vestiario prodotto rimane invenduto, il 12% delle fibre viene scartato nelle fabbriche di produzione e meno dell'1% dei prodotti viene riciclato[3].

[2] Sotto il profilo economico e dunque del mercato, il settore della moda viene in linea di conto non soltanto in ragione degli scambi commerciali e della produzione di beni e servizi ma anche e soprattutto in ragione della creazione di posti di lavoro. In proposito, la Commissione europea ha ritenuto che le circa 850.000 imprese europee che operano nel settore della moda siano da considerare alla stregua di catene collegate fra loro comprendenti design, fabbricazione di materiali e prodotti della moda come, per esempio, tessili, abbigliamento, calzature, articoli di pelletteria e pellicceria, gioielli e accessori, che offrono lavoro a circa cinque milioni di persone.

[3] Cfr. ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *A new Textiles Economy: Redesigning Fashion's future*, 2017, reperibile *online*.

3. I settori della moda e del tessile e l'inquinamento ambientale.

In ragione di tale sconfortante scenario, la Commissione europea ha ritenuto di dedicare alla moda e al tessile un particolare impegno ai fini della loro trasformazione in settori ad emissioni zero nell'ambito di una rinnovata economia circolare.

In linea con l'obiettivo dell'Unione europea di "neutralità climatica" entro il 2050 previsto dal *Green Deal*, nel marzo 2020 la Commissione europea ha proposto un nuovo piano d'azione per l'economia circolare[4] nel quale evidenzia con preoccupazione che il settore tessile occupa la quarta posizione tra i settori che utilizzano più materie prime e acqua dopo il settore alimentare, l'edilizia abitativa e i trasporti e la quinta posizione per quanto riguarda le emissioni di gas a effetto serra mentre, come detto, meno dell'1% di tutti i prodotti tessili nel mondo vengono riciclati in nuovi prodotti.

In tale ottica, il citato piano d'azione comprende una strategia della UE per i tessili con l'obiettivo di sviluppare l'innovazione e promuovere il riutilizzo nel settore[5].

Dunque, anche per rispondere alle esigenze climatiche, la Commissione propone una strategia globale dell'Unione europea per i tessili che mira a rafforzare la competitività e l'innovazione nel settore, la promozione di nuovi modelli commerciali, del mercato europeo dei prodotti tessili sostenibili e circolari, compreso il mercato per il loro riutilizzo e la lotta contro la *fast fashion* (moda veloce) che, basata su un'ampia disponibilità di capi di vestiario a prezzi molto bassi, ha portato a un forte aumento della quantità di indumenti prodotti, utilizzati e poi scartati.

Dal 1996 la quantità di indumenti acquistati nella UE per persona è aumentata del 40% a seguito di un repentino calo dei prezzi ma i capi che non vengono più utilizzati, anziché essere donati, vengono gettati e dunque inceneriti o portati in discarica.

A livello mondiale, anche a causa di tecnologie poco adeguate, meno dell'1% degli indumenti viene riciclato come vestiario.

Per arginare il fenomeno la Commissione europea propone un insieme di misure tra cui: «l'applicazione ai prodotti tessili del nuovo quadro in materia di prodotti sostenibili parallelamente all'elaborazione di misure di progettazione ecocompatibile per garantire che i prodotti tessili siano idonei alla circolarità, assicurando l'utilizzo di materie prime secondarie e limitando la presenza di sostanze chimiche pericolose, dando alle imprese e ai consumatori privati i mezzi per scegliere tessili "sostenibili" e disporre di un accesso agevole ai servizi di riutilizzo e riparazione; assicurando altresì il miglioramento del contesto imprenditoriale e normativo per prodotti tessili sostenibili e circolari nella UE,

[4] Comunicazione della Commissione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, COM(2020) 98 final dell'11 marzo 2020.

[5] La Commissione evidenzia anche che benché il 60% in valore dei capi di abbigliamento dell'Unione europea sia prodotto altrove, il settore tessile europeo, che si caratterizza prevalentemente per piccole e medie imprese, ha fatto registrare una costante ripresa dopo un lungo periodo di ristrutturazioni.

con la messa a punto di incentivi e sostegno ai modelli "prodotto come servizio", ai materiali e processi di produzione circolari e aumentando la trasparenza attraverso la cooperazione internazionale; elaborando orientamenti per aiutare gli Stati membri a conseguire livelli elevati di raccolta differenziata dei rifiuti tessili che devono essere raggiunti entro il 2025; incentivando la selezione, il riutilizzo e il riciclaggio dei tessili anche attraverso l'innovazione, incoraggiando le applicazioni industriali e le misure di regolamentazione come la responsabilità estesa del produttore»[6].

In altri termini, la nuova strategia dettata dalla Commissione europea vuole affrontare il problema della moda usa e getta e fornire linee di indirizzo per raggiungere un buon livello di raccolta differenziata dei rifiuti tessili per andare oltre quanto previsto dalla direttiva sui rifiuti del 2018[7] in virtù della quale gli Stati membri sono obbligati a provvedere alla raccolta differenziata dei tessili entro il 2025; la detta strategia, comprende inoltre misure dirette a sostenere materiali e processi di produzione circolari volti a contrastare la presenza di sostanze chimiche pericolose e ad aiutare i consumatori a scegliere prodotti tessili "sostenibili".

L'attenzione che l'Unione europea pone in termini di protezione dell'ambiente e dell'impatto che su di esso ha il settore della moda, è attestata anche dal marchio "Ecolabel" UE[8] per quei produttori che rispettano i criteri ecologici e garantiscono un uso limitato di sostanze nocive e un minore inquinamento idrico e atmosferico[9].

Nel mese di febbraio 2021 il Parlamento europeo ha votato per il nuovo Piano d'azione per l'economia circolare chiedendo misure aggiuntive per raggiungere un'economia a zero emissioni di carbonio, sostenibile dal punto di vista ambientale, libera dalle sostanze tossiche e completamente circolare entro il 2050.

Tra le varie proposte gli europarlamentari hanno chiesto anche nuove misure contro la dispersione delle microfibre nell'ambiente e standard più severi per il consumo dell'acqua in ragione del fatto che per produrre una sola maglietta sono necessari 2.700 litri d'acqua (quantità che copre il fabbisogno di una persona per due anni e mezzo)[10].

---

[6] Cfr. il piano d'azione per l'economia circolare, cit., p. 3.5.

[7] Direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti.

[8] Ecolabel UE è il marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE) che contraddistingue prodotti e servizi che pur garantendo elevati standard prestazionali sono caratterizzati da un ridotto impatto ambientale durante l'intero ciclo di vita. Ecolabel UE è stato istituito nel 1992 dal regolamento (CEE) n. 880/92 ed è oggi disciplinato dal regolamento (CE) n. 66/2010 in vigore nei 27 Stati membri dell'Unione europea e nei Paesi appartenenti allo Spazio Economico Europeo – SEE (Norvegia, Islanda, Liechtenstein).

[9] Decisione 2014/350/UE della Commissione, del 5 giugno 2014, che stabilisce i criteri ecologici per l'assegnazione del marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE) ai prodotti tessili. Cfr. il sito internet: *https://www.mite.gov.it/pagina/ecolabel-ue*.

[10] La produzione tessile ha bisogno di utilizzare molto acqua, per non tacere dell'impiego dei terreni adibiti alla coltivazione del cotone e di altre fibre. Si stima che l'industria tessile e dell'abbigliamento abbia utilizzato globalmente 79 miliardi di metri cubi di acqua nel 2015, mentre nel 2017 il fabbisogno dell'intera economia dell'Unione europea ammontava a 266 miliardi di metri cubi. Cfr. l'infografica "L'impatto della produzione e dei rifiuti tessili sull'ambiente" del Parlamento europeo, 2020, reperibile *online*.

Nondimeno, la Commissione evidenzia che la produzione tessile è responsabile di circa il 20% dell'inquinamento globale dell'acqua potabile a causa dei processi di trasformazione cui sono sottoposti i vari prodotti: si pensi, a mero titolo di esempio, alla tintura e alla finitura. Inoltre, sembra che il lavaggio di capi sintetici rilasci ogni anno 0,5 milioni di tonnellate di microfibre nei mari.

A sua volta, il lavaggio di indumenti sintetici rappresenta il 35% del rilascio di microplastiche primarie nell'ambiente mentre un unico carico di bucato di abbigliamento in poliestere può comportare il rilascio di 700.000 fibre di microplastica che possono finire nella catena alimentare[11].

Sembra peraltro che l'industria della moda sia responsabile del 10% delle emissioni globali di carbonio, più del totale di tutti i voli internazionali e del trasporto marittimo messi insieme.

Secondo l'Agenzia Europea dell'Ambiente, gli acquisti di prodotti tessili nell'Unione europea nel 2017 hanno generato circa 654 kg di emissioni di CO_2 per persona.

Com'è noto, l'economia circolare è un modello di produzione e consumo che implica condivisione, prestito, riutilizzo, riparazione, ricondizionamento e riciclo dei materiali e prodotti esistenti, il più a lungo possibile. Attraverso tali processi il ciclo di vita dei materiali si allunga contribuendo a ridurre i rifiuti al minimo. Questi processi consentono inoltre la reintroduzione nel ciclo economico dei materiali di cui è composto un determinato prodotto non appena esso ha terminato la sua funzione, di modo che tali materiali possano essere riutilizzati all'interno del ciclo produttivo generando ulteriore valore.

I principi dell'economia circolare contrastano con il tradizionale modello economico lineare basato sul tipico schema "estrarre, produrre, utilizzare e gettare" e fondato essenzialmente sulla disponibilità di grandi quantità di materiali ed energia facilmente reperibili e a basso prezzo[12].

Tuttavia, la Commissione europea ha preso atto del fatto che di fronte a un costante aumento della domanda di materie prime non corrisponde più la disponibilità delle risorse: molte delle materie prime e delle risorse essenziali per l'economia sono limitate, mentre la popolazione mondiale continua a crescere e con essa, e di conseguenza, aumenta anche la richiesta di tali risorse.

Una ulteriore questione va tenuta in considerazione nella misura in cui la necessità di una transizione verso un'economia circolare poggia sulla circostanza che, da un canto, il bisogno di materie prime crea una dipendenza verso altri Paesi: alcuni Stati membri dell'Unione europea dipendono da altri Stati per quanto riguarda l'approvvigionamento.

[11] Cfr. l'infografica cit.

[12] È appena il caso si ricordare che il Parlamento europeo ha chiesto l'adozione di misure anche contro l'obsolescenza programmata dei prodotti, strategia tipica del modello economico lineare.

D'altro canto, non si deve dimenticare l'incidenza sul clima nella misura in cui i processi di estrazione e utilizzo delle materie prime producono un grande impatto sull'ambiente e aumentano il consumo di energia e le emissioni di anidride carbonica (CO_2). Va da sé, dunque, che un uso più razionale delle materie prime può contribuire a diminuire le emissioni di CO_2.

4. Il piano d'azione sull'economia circolare.

In tale prospettiva, il nuovo piano d'azione per l'economia circolare può funzionare da apripista anche per un miglior uso delle risorse del *Next Generation EU* da indirizzare, almeno in parte, proprio verso il comparto moda anche ai fini della sua riconversione in termini *green* oltre che verso prodotti di elevata qualità, funzionali, sicuri ed economicamente accessibili, destinati a durare più a lungo e concepiti e finalisticamente orientati al loro riutilizzo, riparazione e riciclo.

Sembra utile ricordare che fin dal 2012, nel documento di lavoro dei servizi della Commissione, intitolato *Scelte strategiche per la competitività dell'industria europea della moda – "Punto d'incontro tra produzione e creatività"*[13], si legge che «[l]a moda è parte del modo di vivere europeo: si fonda sul patrimonio culturale e sulla creatività europei. L'industria europea della moda costituisce una vasta parte dell'economia creativa e rappresenta il punto d'incontro tra l'attività produttiva e la creatività».

E proprio la creatività e l'originalità dei prodotti europei possono esser considerati importanti fattori per una integrazione europea oggi più consapevolmente orientata verso una economia circolare[14]. Tuttavia, proprio per la rilevanza che tale settore ha nel mercato europeo, per le ragioni cui si è fatto cenno, esso deve essere adattato alle nuove esigenze climatiche che non possono più essere ignorate.

Indubbiamente, nel settore in questione che, come detto, è uno dei più inquinanti, secondo soltanto a quello petrolifero, c'è ancora molto da fare e ancora molte sono le iniziative da assumere in termini di sostenibilità ambientale[15].

Tuttavia, la Commissione europea, sempre lungimirante nelle sue scelte di "politica ambientale", anche attraverso il piano d'azione denominato *Green Deal* e soprattutto attraverso il citato piano d'azione per l'economia circolare, ha già posto le basi per una conversione dell'industria tessile e della moda in termini di sostenibilità e di maggior rispetto della terra e dei suoi abitanti[16].

---

[13] SWD(2012) 284 final/2 del 5 ottobre 2012.

[14] Cfr. A.L. VALVO, *Moda e lusso come fattori di integrazione europea*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2016, n. 4, reperibile *online*.

[15] Lo sviluppo sostenibile è quello che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri e si basa sostanzialmente sui principi di equità intergenerazionale e intragenerazionale.

[16] Nel 2020 la Commissione europea ha dedicato il Concorso europeo dell'innovazione sociale proprio al settore della moda; i partecipanti al concorso dovevano presentare progetti relativi

Nel contesto delineato, un ulteriore e non trascurabile punto di interesse deve essere individuato nella rinnovata considerazione dei diritti sociali dei cittadini europei in termini di impatto dell'economia circolare sulla creazione di posti di lavoro[17].

Infatti, è appena il caso di sottolineare come la transizione verso un'economia circolare richieda una forza lavoro qualificata e dotata di competenze specifiche e talvolta nuove, nonché condizioni favorevoli all'occupazione e al dialogo sociale.

Ovviamente, lo sviluppo delle relative competenze deve necessariamente essere accompagnato dall'adeguamento dei programmi d'istruzione e formazione ai fini di un auspicabile impulso alla creazione di nuovi posti di lavoro.

Come in proposito ha evidenziato la Commissione nel suo piano d'azione sull'economia circolare del 2020: «[t]ra il 2012 e il 2018 il numero di posti di lavoro collegati all'economia circolare nell'UE è cresciuto del 5%, raggiungendo circa 4 milioni. È lecito aspettarsi che la circolarità avrà un effetto netto positivo sulla creazione di posti di lavoro, a condizione che i lavoratori acquisiscano le competenze necessarie alla transizione verde. Il potenziale dell'"economia sociale", apripista nella creazione di posti di lavoro connessi all'economia circolare, sarà ulteriormente mobilitato grazie ai reciproci vantaggi derivanti dal sostegno alla transizione verde e dal rafforzamento dell'inclusione sociale, in particolare nell'ambito del piano d'azione per l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali».

Anche per tale ragione occorre che l'Unione europea si adoperi ai fini dell'accelerazione della transizione verso un modello di crescita più rispettoso delle esigenze climatiche e del pianeta terra mettendo in atto le azioni necessarie ai fini del mantenimento del consumo di risorse e dunque facendo «il possibile per ridurre la sua impronta dei consumi e raddoppiare la percentuale di utilizzo dei materiali circolari nel prossimo decennio».

---

all'ottimizzazione della produzione, all'utilizzo e al consumo di moda durevole. Infatti, all'esito di studi condotti dalla Commissione, si è riscontrato che i cittadini europei acquistano in media più di 12 kg di vestiti ogni anno causando in tal modo l'emissione di 195 milioni di tonnellate di CO_2 e l'utilizzo di 46 miliardi di metri cubi di acqua. Tuttavia, oltre il 30% degli abiti acquistati non viene utilizzato e più della metà finisce nella spazzatura.

[17] Come evidenzia la Commissione nella sua comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, (COM(2015) 614 final del 2 dicembre 2015): «Una volta che un prodotto è stato acquistato, la sua durata può essere estesa riutilizzandolo e riparandolo, evitando così gli sprechi. I settori del riutilizzo e della riparazione assorbono molta manodopera e contribuiscono quindi all'agenda sociale e per l'occupazione dell'Unione» (p. 7).

L'(in)effettività dello *statuto* del soggiornante di lungo periodo. Verso la riforma della direttiva 2003/109/CE fra criticità applicative e prassi giurisprudenziale

Angela Di Stasi*

SOMMARIO: 1. La prevista riforma della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo: considerazioni introduttive. – 2. Breve disamina dei contenuti sostanzial-procedurali della direttiva 2003/109/CE: i limiti «genetici» dell'atto e la sua «cedevolezza» rispetto alle soluzioni legislative nazionali. – 3. La frammentarietà dello *statuto* euro-nazionale del soggiornante di lungo periodo come evidenziato nelle «Relazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio» sull'applicazione della direttiva. – 4. Il rilevante ruolo esplicato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. – 5. (*Segue*) Cenni alla giurisprudenza più recente. – 6. La *lezione* della prassi applicativa e della prassi giurisprudenziale…in attesa della riforma della direttiva 2003/109/CE.

1. La prevista riforma della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo: considerazioni introduttive.

Il cd. Patto sulla migrazione e l'asilo[1] del settembre 2020 ha espressamente contemplato una revisione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo[2] in ragione della considerazione di

* Professore ordinario di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Salerno. Il presente studio è stato condotto nell'ambito del PRIN 2017 "*International Migrations, State, Sovereignty and Human Rights: Open Legal Issues*", *Principal Investigator* Prof.ssa Angela Di Stasi (prot. 20174EH2MR). Si ringrazia la Dott.ssa Angela Festa per il contributo all'aggiornamento giurisprudenziale.

[1] V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europea e al Comitato delle Regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, Bruxelles, 23 settembre 2020, COM(2020) 609 final. V. il numero monografico di *Freedom Security & Justice: European Legal Studies*, 2021, n. 2, *Verso un quadro comune europeo ed una nuova* governance *della migrazione e dell'asilo – Towards a Common European Framework and a New Governance of Migration and Asylum* (*Presentazione* di A. DI STASI, *Editoriale* di P. PINTO DE ALBUQUERQUE, *Saggi, articoli e commenti* di M.C. CARTA, E. CELORIA, M. COMETTI, F. DI GIANNI, C. FRATEA, F. GAUDIOSI, L. MARIN-E. PISTOIA, D. MUSMECI, F. R. PARTIPILO, F. PERRINI, N. RUCCIA, T. RUSSO, P. SALVATI, A. SARDU, C. SCISSA, S. VILLANI), reperibile *online*.

[2] Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. In dottrina v. D. ACOSTA ARCARAZO, *The Long Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109*, Leiden-Boston, 2011. Cfr., inoltre, E. CRESPO NAVARRO, *La Directiva 2003/109/CE del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros estados residentes de larga duración y la normativa española en la materia*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2004, maggio-agosto, p. 531 ss.; S. PEERS, *Implementing equality? The Directive on long-term resident third-country nationals*, in *European Law Review*, 2004, p. 437 ss.; A. DI STASI, *Verso uno "statuto" euro-nazionale del cd. immigrato di lungo*

siffatto atto come «attualmente sottoutilizzato» e comunque non idoneo a conferire un diritto *effettivo* alla mobilità all'interno dell'Unione Europea[3] mentre, nel cronoprogramma allegato al citato Patto, ne è stata calendarizzata tale revisione per il quarto trimestre 2021.

Tale percorso riformatore si inserisce nel più ampio quadro dell'azione dell'UE per «attrarre competenze e talenti» e dunque, come risulta indicato nel Patto, concretizza l'intenzione della Commissione di «proporre un pacchetto sulle competenze e i talenti, compresa una revisione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo[4]».

---

periodo, in U. LEANZA (a cura di), *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale comunitario e interno, Atti IX Convegno SIDI*, Napoli, pp. 451-462; S. BOELAERT-SUOMINEN, *Non-EU Nationals and Council Directive 2003/109/EC on the status of third-country nationals who are long-term residents: five paces forward and possibly three paces back*, in *Common Market Law Review*, 2005, pp. 1011-1052; S. CARRERA, *"Integration" as a Process of Inclusion for Migrants? The Case of Long-Term Residents in the EU*, in *CEPS Working Document*, marzo 2005, p. 219; L. HALLESKOV, *The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?*, in *European Journal of Migration Law*, 2005, pp. 181-201; J. HANDOLL, *The Long-term Resident Directive*, in J. Y. CARLIER, P. DE BRUYCKER (*under the supervision of*), *Immigration and Asylum Law of the EU: Current Debates*, Bruxelles, 2005, pp. 144-160; L. MANCA, *Lo status dei cittadini di Paesi terzi residenti di lungo periodo nell'Europa allargata: problemi e prospettive*, in M.R. SAULLE, L. MANCA (a cura di), *L'integrazione dei cittadini di Paesi terzi nell'Europa allargata*, Napoli, 2006, pp. 27-38; K. GROENENDIJK, *The Long-Term Resident Directive, Denizenship and Integration*, in A. BALDACCINI, E. GUILD, H. TONER (eds.), *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford-Portland, 2007; J. HANDOLL, *Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third country nationals who are long term resident*, in K. HAILBRONNER (ed.), *EU immigration and Asylum Law*, München-Oxford-Baden-Baden, 2010, p. 589 ss.; A. DI STASI, *Cittadinanza e altri status personali nello spazio europeo dei diritti fondamentali: a proposito dell'implementazione della direttiva 2003/109 relativa ai cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, in M.C. BARUFFI, I. QUADRANTI, *Libera circolazione e diritti dei cittadini europei*, Napoli, 2012 pp. 31-64; A. DI STASI, R. PALLADINO, *La perdurante frammentarietà dello "statuto" europeo del soggiornante di lungo periodo tra integrazione dei mercati ed integrazione politico-sociale*, in *Studi sull'integrazione* europea, vol. 2-3, pp. 375-409; K. GROENENDIJK, cap. X, in S. PEERS ET AL., *EU Immigration and Asylum Law: Texts and Commentary*, vol. 2, II ed., Leiden, 2012; D. ACOSTA ARCARAZO, *Civic Citizenship Reintroduced? The Long-Term Residence Directive as a Post-National Form of Membership*, in *European Law Journal*, 2015, n. 2, p. 200 ss.; P. DE PASQUALE, *Il trattamento degli "stranieri lungo soggiornanti" fra libera circolazione e profili economici della parità di trattamento*, in S. AMADEO, F. SPITALERI, (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, p. 33 ss.; A. DI STASI, *La "sfida" dell'integrazione dei soggiornanti di lungo periodo nella giurisprudenza della Corte di giustizia ed in quella delle Corti italiane*, in L. PANELLA (cur.), *Le sfide dell'Unione europea a 60 anni della Conferenza di Messina*, Napoli, 2016, pp. 291-314; A. PITRONE, *Regimi speciali in ragione del legame territoriale: La disciplina dell'ingresso e del soggiorno di cittadini di Stati terzi soggiornanti di lungo periodo*, in A. PITRONE, *Regimi speciali in ragione di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi nell'Unione europea*, Napoli, 2018, pp. 95-120; ID., *Lo status giuridico del lungo soggiornante: i limiti della direttiva 2003/109/CE*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2020, pp. 491-506; D. THYM, *Long Term Residents Directive 2003/109/EC*, in D. THYM. K. KAILBRONNER (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, III ed., München-Oxford-Baden-Baden, 2022, p. 540 ss.

[3] V. p. 29 del Patto sulla migrazione e l'asilo.

[4] «…e una revisione della direttiva sul permesso unico nonché definire le opzioni per la costituzione di un bacino di talenti nell'UE». In tale contesto si segnala, anche per i plurimi elementi di collegamento con la direttiva 109/2003/CE (v. in particolare parr. 51 e 52 dei Consideranda), la recente entrata in vigore della Direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2021 sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, e che abroga la direttiva 2009/50/CE del Consiglio.

Orbene nella proposta di regolamento COM(2020)610 è stata prevista una modifica della direttiva 2003/109/CE che, allo stato, si sostanzia in due previsioni: da un lato la riduzione a tre anni di soggiorno legale ed ininterrotto quale segmento temporale necessario all'ottenimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo; dall'altro l'assimilazione delle condizioni per il conferimento di tale *status* sia per i beneficiari di protezione internazionale che per gli altri cittadini di paesi terzi[5].

La revisione della direttiva 2003/109/CE affonda la sua ragion d'essere nella messa alla prova dell'*implementation* di un atto di diritto derivato dell'UE che guarda alla migrazione legale come opportunità laddove è ormai fuori discussione il potenziale rappresentato dai lavoratori di Stati terzi soggiornanti di lungo periodo nel colmare le lacune riguardanti una serie di figure professionali comprese quelle necessarie a rispondere ai bisogni determinati dal Covid[6].

Proprio la crisi economica-sociale seguita alla pandemia può costituire un fattore idoneo a conferire nuovi significati alla consolidata esigenza di una corretta regolamentazione della migrazione legale con la messa a punto di strumenti normativi atti a superare le incoerenze evidenziate, *inter alia*, nell'applicazione della direttiva 2003/109/CE, prodotto – come si vedrà – della difficile sintesi di spinte di segno opposto di derivazione europea e di derivazione nazionale.

In un quadro di riferimento composito – che connota in generale la complessiva disciplina delle migrazioni e che non ha registrato elementi di significativa semplificazione nel corso del tempo[7] – si è inserita dunque prima l'adozione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, poi la sua modifica con riferimento all'ambito di applicazione soggettivo esteso ai beneficiari di protezione internazionale (direttiva 2011/51/UE dell'11 maggio 2011[8]) e, infine, l'ulteriore percorso *in fieri* di sua revisione, come emerge nella menzionata proposta di regolamento COM(2020)610 e come risultava indicato nel Patto sulla migrazione e l'asilo.

---

[5] Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE)XXX/XXX (Fondo Asilo e migrazione), Bruxelles, 23 settembre 2020, COM(2020)610 final, 2020/0279(COD). Risalgono a febbraio e marzo 2021 i pareri del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento che modifica la direttiva 2003/109 (reperibile *online*) e del Comitato europeo delle regioni (reperibile *online*).

[6] V. pp. 27 e 28 del Patto sulla migrazione e l'asilo.

[7] Si rinvia per tutti, da ultimo, a A. M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, *Lineamenti di Diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, 2021.

[8] Direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2011 che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale. Il riferimento (come prevede la lett. *f* dell'art. 2 della direttiva modificata) è alla protezione internazionale quale definita all'art. 2 lett. *a* della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altamente bisognosa di protezione internazionale nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

Il presente studio si propone di analizzare le ragioni giustificatrici su cui si fonda il processo revisionista della direttiva 2003/109/CE sui soggiornanti di lungo periodo alla luce delle criticità applicative evidenziate nelle due «Relazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio» rese pubbliche in data 28 settembre 2011 e 29 marzo 2019[9] nonché della significativa giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia.

La configurazione di un diritto effettivo alla mobilità all'interno dell'UE attraverso il perfezionamento dei contenuti dello *status* di soggiornante di lungo periodo e, in particolare, mediante il rafforzamento del diritto di chi vi rientra di spostarsi e lavorare in altri Stati membri muove dalla consapevolezza che la parabola evolutiva connotante uno *status* parzialmente assimilabile allo *status civitatis* – quale costituisce quello dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo – non risulta indifferente rispetto agli effetti di crisi economico-sociali-sanitarie verificatesi all'interno dell'Unione europea e dei suoi Stati membri[10].

2. Breve disamina dei contenuti sostanzial-procedurali della direttiva 2003/109: i limiti «genetici» dell'atto e la sua «cedevolezza» rispetto alle legislazioni nazionali.

Strumento di ravvicinamento e di (*soft*) armonizzazione delle legislazioni nazionali attraverso la predisposizione di una disciplina uniforme delle condizioni sostanziali e procedurali[11], la direttiva 2003/109/CE risultava espressione di quel *volet* positivo dell'azione dell'Unione europea in materia di immigrazione[12] che, sia pure nel

[9] V. le Relazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *sull'applicazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, COM(2011) 585 def. del 28 settembre 2011 e COM (2019) 161 def. del 29 marzo 2019 adottate in risposta all'obbligo previsto dall'art. 24 della stessa.

[10] V. R. CAFARI PANICO, *L'affievolimento dei diritti nella crisi economica e politica dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, n. 2, pp. 289-316.

[11] In linea con la corretta operatività del principio di sussidiarietà e proporzionalità richiamati nel 24° 'considerando' della stessa.

[12] Tale atto rappresenta, invero, il prodotto normativo di un'attenzione costante dedicata dalle istituzioni comunitarie (ora dell'Unione), nella linea già definita nel Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999 (in particolare ai numeri 18 e 21 delle Conclusioni della Presidenza), al ravvicinamento dello *status* dei cittadini dei paesi terzi rispetto a quello dei cittadini degli Stati membri nonché alla garanzia di un *corpus* di diritti uniformi e quanto più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'Unione europea (come viene richiamato nel 2° 'considerando' direttiva). V. in http://www.europarl.europa.eu. A titolo esemplificativo (e non esaustivo) il n. 21 delle Conclusioni della Presidenza di Tampere annoverava tra i diritti uniformi – il più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'UE – da garantire: «il diritto a ottenere la residenza, ricevere un'istruzione, esercitare un'attività in qualità di lavoratore dipendente o autonomo; va inoltre riconosciuto il principio della non discriminazione rispetto ai cittadini dello Stato di soggiorno. Il Consiglio europeo approva l'obiettivo di offrire ai cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente in maniera prolungata l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono».

perdurante iato sicurezza *versus* integrazione[13], ravvisa nell'integrazione dell'immigrato un mezzo per il conseguimento degli obiettivi fondamentali dell'Unione europea[14].

Essa, in vigore dal 23 gennaio 2004[15], è stata frutto di un Progetto della Commissione[16] che ha dovuto registrare molteplici ridimensionamenti nel decorso di un lungo intervallo temporale intercorrente tra la fase della presentazione e quella dell'approvazione.

Come è noto, nel quadro della spiccata internazionalizzazione delle comunità nazionali anche per effetto delle conseguenze dei flussi migratori, gli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione europea assicurano in genere un trattamento giuridico di *favor* per i cittadini di Paesi terzi soggiornanti nel loro territorio da tempo prolungato, parametrato alla durata e all'intensità del collegamento con il Paese di accoglienza. Il grado di stabilità e lo speciale radicamento – che contrassegnano il legame tra il cittadino di un Paese terzo e lo Stato ospitante[17] – nel determinare la progressiva attenuazione dei connotati di alterità rispetto ad esso ed alla comunità sottostante, tendono a tradursi all'interno degli ordinamenti dei Paesi UE in una diversa

[13] Basti citare, *inter alia*, il Programma di Stoccolma, adottato dal Consiglio europeo il 30 novembre - 1 dicembre 2009, e il relativo Piano di azione che sembra privilegiare, a differenza del Programma dell'Aja, una filosofia «securitaria» e in generale l'approccio permanentemente di tipo emergenziale che ha contraddistinto in prevalenza l'azione delle istituzioni europee. V. per tutti, A. DI STASI, L. KALB (a cura di), *La gestione dei flussi migratori tra esigenze di ordine pubblico, sicurezza interna ed integrazione europea*, Napoli, 2013 e G. NESI (a cura di), *Migrazioni e Diritto Internazionale: Verso il superamento dell'emergenza?, Atti del XXII Convegno SIDI, Trento 8-9 giugno 2017*, Napoli, 2018.

[14] Deponeva in tal senso già l'adozione della risoluzione del Consiglio del 4 marzo 1996 (*GUCE* C 80, 18 marzo 1996) sia pure nei limiti del valore giuridico di tale atto. Sempre con specifico riferimento alla condizione degli immigrati di lungo periodo è noto che, già nella sua Comunicazione del 22 novembre 2000 (Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Una politica comunitaria in materia di immigrazione*, COM(2000)757 def., punto 3.5.), la Commissione avesse fatto riferimento ad un concetto di *civic citizenship* come garanzia di determinati diritti fondamentali, correlati a determinati obblighi. Non manca invero chi sottolinea come la direttiva 2003/109/CE non centri in pieno l'obiettivo delle Conclusioni di Tampere. V. G. CELLAMARE, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, Torino, 2006, in particolare p. 184.

[15] Essa rappresenta il frutto dell'autonomia normativa del Consiglio, individuando la sua base giuridica nell'(allora) art. 63, punti 3 e 4, TCE.

[16] Proposta di direttiva della Commissione relativa allo *status* di cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo, COM(2001)127 def., Bruxelles, 13 marzo 2001, p. 79. In dottrina v. T. KOSTAKOPOULOU, *Long-term resident third country nationals in the European Union: normative expectations and institutional openings*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2002, p. 443 ss.

[17] Sulla necessità di realizzare azioni, da parte dell'Unione europea, a vantaggio anche del cittadino extra-comunitario che valorizzino «elementi diversi dal dato formale della cittadinanza quali la residenza, il lavoro, l'inserimento sociale» v. *Introduzione* a M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006, p. XIII. Sulla diversa graduazione dei diritti attribuiti in ragione del differente grado di «stabilità» nel territorio dello Stato ospitante v. S. ANGIOI, *Cittadino, straniero e immigrato: evoluzione del concetto e del rapporto di cittadinanza tra norme internazionali e diritto interno*, in *La Comunità internazionale*, 2002, pp. 183-221. Sulla definizione di soggiorno legale, ai fini del computo del periodo minimo di stanzialità, ai sensi della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, v. Corte di giustizia, sentenza del 21 dicembre 2011, cause riunite C-424/10 e 425/10, *Ziolkowski* e *Szeja* c. *Germania*, ECLI:EU:C:2011:866.

«graduazione» dei diritti attribuiti al soggiornante di lungo periodo rispetto all'immigrato *tout court*.

Quale prevedibile riflesso della ineludibile competenza statuale in materia di regole definitorie della cittadinanza[18] si è registrata, nondimeno, la parziale differenziazione delle soluzioni legislative nazionali e delle tutele apprestate negli ordinamenti degli Stati dell'Unione europea anche come logica conseguenza della operatività di diversi criteri nazionali di acquisizione o perdita di tale *status* personale, nonché della determinazione ed ampiezza dei diritti riconosciuti[19].

È risaputo che, nel diritto primario, l'art. 79, par. 4, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) risulta diretto a favorire, in omaggio a un concetto di equità, l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti nel territorio degli Stati membri. Esso appresta la base giuridica per lo sviluppo di azioni concertate mediante il ricorso alla procedura legislativa ordinaria[20] laddove deliberatamente esclude «qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri».

La direttiva 2003/109/CE risulta finalizzata al raggiungimento di un duplice obiettivo: da un lato, l'armonizzazione degli «statuti» nazionali predisposti dagli ordinamenti degli Stati membri a favore dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e, dall'altro, il riconoscimento di una sorta di «diritto allo stabilimento» nel territorio di uno Stato terzo per i residenti di lungo periodo in altro Stato (art. 1, lettere *a* e *b*). Proprio il conseguimento di questa duplice finalità ha comportato una più adeguata considerazione del *principle of progressive inclusion* facendo di tale direttiva un atto

[18] La Corte di giustizia ha costantemente affermato che «la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro». V., *ex multis*, sentenza della Corte di giustizia del 7 luglio 1992, causa C-369/90, *Micheletti*, ECLI:EU:C:1992:295, punto 10 e sentenza della Corte di giustizia del 19 ottobre 2004, causa C-200/02, *Man Lavette Chen, Kunqian Catherine Zhu* c. *Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2004:639, punto 37. In Italia la legge regolatrice della cittadinanza è, come noto, quella del 5 febbraio 1992, n. 91 «Nuove norme sulla cittadinanza», pubblicata in *GU* n. 38 del 15 febbraio 1992. Essa è completata dal Regolamento di esecuzione (DPR 12 ottobre 1993 n. 572, pubblicato in *GU* n. 2 del 4 gennaio 1994) ed è stata modificata ed integrata, fra l'altro, dalla legge del 15 giugno 2009, n. 94 «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica», pubblicata in *GU* n. 170 del 24 luglio 2009. Va segnalato, di fronte alla perdurante difficoltà di riformare la legge in materia di cittadinanza, l'intervento ministeriale, con direttiva del Ministero dell'interno del 7 marzo 2012, teso ad attribuire (a partire dal 1° giugno 2012) ai Prefetti, titolari delle Prefetture-Uffici territoriali di Governo della provincia di residenza del richiedente, il potere di concessione della cittadinanza italiana *iure matrimonii*. V. per tutti L. PANELLA, *La cittadinanza e le cittadinanze nel Diritto Internazionale*, Napoli, 2009, cap. II.

[19] In tale quadro di riferimento si può intendere l'invito rivolto agli Stati europei, contenuto nella Risoluzione del Parlamento europeo del 2 aprile 2009 sui problemi e le prospettive concernenti la cittadinanza europea, «a riesaminare le loro leggi sulla cittadinanza e ad esplorare la possibilità di rendere più agevole per i cittadini non nazionali l'acquisizione della cittadinanza e il godimento dei pieni diritti».

[20] Definite testualmente quali «misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio». La disposizione citata si inquadra nell'alveo dello sviluppo, da parte dell'Unione europea, di «Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione» (Titolo V TFUE, capo II) dell'art. 63 TCE che aveva costituito la base giuridica per l'adozione della direttiva 2003/109.

espressivo di un riorientamento delle stesse priorità informanti il diritto europeo delle migrazioni[21].

La direttiva (art. 8) distingue tra lo *status* di soggiornante di lungo periodo (SLP) che è permanente (salvo i casi di revoca) e il permesso di soggiorno che è valido per 5 anni (salvo rinnovi). Quanto alle modalità riguardanti la forma del permesso di soggiorno esse sono state modificate dal Regolamento n. 380/2008/CE del Consiglio che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Stati terzi[22].

La verifica dei contenuti del Progetto originario di direttiva, come si anticipava largamente dissimile rispetto al testo approvato, testimonia le difficoltà nel coagulare il consenso degli Stati intorno a proposte della Commissione ritenute potenzialmente lesive della sovranità nazionale e, pertanto, oggetto di forti temperamenti. In generale lo testimoniano, all'interno della direttiva 2003/109, il ricorso alle c.d. *may provisions*. Esse trasformano gli obblighi statuali in mere facoltà: una sorta di clausole abilitative o autorizzatorie espressione di quel parallelismo delle competenze delle istituzioni dell'Unione europea rispetto a quelle degli Stati membri, nonché di quella parziale cedevolezza del diritto dell'Unione rispetto alla normativa statale intesa, in questo caso, anche come possibilità di beneficiare di disposizioni nazionali più favorevoli. Ma lo conferma, altresì, anche il frequente utilizzo delle c.d. clausole di *stand still*, intese a cristallizzare, con specifico riferimento al momento dell'approvazione dell'atto in esame, la possibilità di mantenere disposizioni difformi dalla *ratio* ispiratrice della direttiva, se presenti negli ordinamenti nazionali e di limitare il ricorso alle deroghe[23].

La direttiva 2003/109/CE si applica in senso orizzontale, ai sensi dell'art. 3, a tutti i cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente nel territorio di uno Stato membro, indipendentemente dai motivi che ne hanno giustificato l'ingresso. Le originarie restrizioni all'ambito di applicazione personale, previste nel n. 2 della stessa norma, risultano temperate, come si anticipava, con riferimento ai beneficiari di protezione internazionale per effetto della sopravvenienza della direttiva 2011/51/UE.

---

[21] Per una lettura in questa direzione della direttiva 2003/109 (e di altri atti di diritto derivato successivi) v. A. FARAHAT, *"We want you! But…" Recruiting Migrants and Encouraging Transnational Migration Through Progressive Inclusion*, in *European Law Journal*, 2009, pp. 700-718. Essa postula un parziale superamento di quello che è stato definito *principle of congruence between a states' territory, authority and citizenry*.

[22] Regolamento (CE) n. 380/2008 del Consiglio, del 18 aprile 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 1030/2002 che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi.

[23] Trattasi di clausole che, secondo alcuni, ridurrebbero le direttive al minimo comune denominatore delle risposte normative nazionali in materia, come sottolinea con riferimento ad un complesso di direttive o proposte di direttive in materia di immigrazione ed asilo, S. FERRAIOLO, *Immigrazione, asilo, accoglienza: gli effetti pratici del vento di Tampere*, in *Diritto e giustizia*, 22 maggio 2004, p. 54 ss., in particolare p. 56. Vero è che il 23° 'considerando' della direttiva 2003/109 e la previsione di cui all'art. 15 n. 3 prevedono che tali misure non debbano costituire un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi di tale atto.

L'obiettivo perseguito dall'atto in esame si sostanzia nell'uniformazione delle modalità di acquisizione di uno *status* contrassegnato dal carattere della permanenza con una validità quinquennale e la possibilità di rinnovo automatico, su domanda, alla scadenza. Si tratta dello *status* di soggiornante di lungo periodo (ai sensi dell'art. 7) cui si riconnette, oltre ad una tutela rafforzata contro l'espulsione[24], l'equiparazione con il trattamento spettante ai cittadini nazionali per quanto attiene ad un complesso di diritti economico-sociali[25]. Essi sono indicati nell'art. 11 dalle lettere *a-h*, con un elenco che non va considerato, peraltro, lista chiusa[26].

Sul piano procedurale l'acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo è legata all'impulso della parte interessata che presenta domanda alle autorità nazionali competenti, unitamente alla produzione della documentazione comprovante l'esistenza dei requisiti previsti (art. 7 n. 1[27]). La prima condizione è di carattere temporale tenuto conto che il cittadino dello Stato terzo deve vantare la permanenza legale ed ininterrotta sul territorio del Paese ospitante con riferimento ai cinque anni immediatamente antecedenti alla presentazione della domanda. La sussistenza di siffatto requisito viene valutata, peraltro, sulla base di una certa flessibilità così da contemperare anche allontanamenti temporanei dal territorio (non superiori a sei mesi consecutivi e che non superino in totale i dieci mesi nei cinque anni) o dovuti a motivi particolari previsti dalla legislazione di ciascuno Stato membro[28].

Costituiscono ulteriori condizioni (o pre-condizioni) per l'ottenimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo, ai sensi dell'art. 5, la sussistenza di «risorse stabili e regolari, sufficienti al sostentamento dell'immigrato e dei suoi familiari (lett. *a*)», con la possibilità di prescindere dall'attualità della condizione lavorativa, nonché la sottoscrizione di «un'assicurazione malattia contro tutti i rischi solitamente coperti per i propri cittadini nello Stato ospitante» (lett. *b*) così che lo straniero non determini un onere per lo Stato. Ad essi si aggiunge, come prevede l'art. 7, la prova della disponibilità di un alloggio adeguato.

---

[24] Già il 16° 'considerando' della direttiva affermava che «il soggiornante di lungo periodo dovrebbe godere di una tutela rafforzata contro l'espulsione. Tale protezione è fondata sui criteri fissati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo».

[25] Con riferimento all'accesso ad attività lavorativa subordinata o autonoma, a condizione che non implichi nemmeno in via occasionale la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri, nonché alle condizioni di accesso e di lavoro, all'accesso all'istruzione e al riconoscimento dei diplomi ed altri titoli professionali, alla protezione sociale, alle agevolazioni fiscali, all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, alla libertà di circolazione e alla libera circolazione su tutto il territorio nazionale.

[26] In due sensi: da un lato, per la possibilità degli Stati membri di concedere l'accesso ad altre prestazioni nei settori indicati; dall'altro, di attribuire, da parte degli stessi Stati, la parità di trattamento in settori non contemplati. Di converso i nn. 2, 3, 4 dello stesso articolo prevedono la possibilità di definire una serie di limiti al godimento dei citati diritti.

[27] Tra chi ha sottolineato l'importanza di tali previsioni v. S. CARRERA, *In Search of Perfect Citizen? The Intersection between Integration Immigration and Nationality in the EU*, Leiden, 2009, in particolare p. 190.

[28] L'art. 4, nn. 2 e 3, definisce le modalità di calcolo della durata del soggiorno.

L'insieme dei requisiti materiali e procedurali necessari ai fini dell'ottenimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo annovera la previsione, contenuta nello stesso art. 5, della possibilità per gli Stati membri di «esigere il soddisfacimento delle condizioni di integrazione conformemente alle legislazioni nazionali». La formula utilizzata, per quanto in linea con quanto previsto anche nella direttiva del Consiglio 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare[29], conferma, nella sua genericità, il già menzionato carattere «cedevole» dell'atto in esame nella misura in cui contempera la facoltà degli Stati di eventuale richiesta di un complesso di ulteriori requisiti[30].

L'art. 6, tra le cause ostative di carattere personale, richiama le ragioni di ordine pubblico o pubblica sicurezza che assurgono, peraltro, (tra le altre) anche a fattore di revoca dello *status* acquisito in ragione dell'inaffidabilità del beneficiario (art. 9, n. 1, lett. *a*). Mentre nel progetto di direttiva presentato dalla Commissione l'obbligo di decisione, da parte delle autorità nazionali, in merito alla eventuale richiesta di *status* di residente di lungo periodo era circoscritto in sei mesi, il testo approvato contempla la possibilità di proroga di tale termine «in ragione di circostanze eccezionali dovute alla complessità della domanda da esaminare» (art. 7, n. 2, comma 2).

Particolarmente significativa nella direzione (auspicata ancorché, come si vedrà, non realizzata) di rendere effettivo il diritto di soggiorno (come sottolinea il Considerando n. 22) risulta, a mio avviso, la previsione, contenuta nel capo III della direttiva[31], di una sorta di corollario inerente allo *status* di soggiornante di lungo periodo e, cioè, il «soggiorno negli altri Stati membri». Ci si riferisce alla garanzia di un *sui generis* «diritto di stabilimento» (anche se il capo III lo qualifica come *soggiorno*) per quest'ultimo (alle condizioni previste nell'art. 15) e per i suoi familiari (alle condizioni previste dall'art. 16) in un altro Stato dell'Unione per un periodo superiore a tre mesi per l'esercizio di un'attività economica (in qualità di lavoratore autonomo o dipendente), al fine di consentire la frequentazione di corsi di studio o di formazione professionale nonché, come indica con una formula molto generica la lett. *c*) dell'art.14, «per altri scopi».

È appena il caso di sottolineare che le condizioni di soggiorno nel secondo Stato membro siano sostanzialmente le stesse previste nel primo Stato salva la possibilità, anche per il secondo Paese, di prevedere requisiti addizionali[32]. Ad esito del rilascio di

---

[29] Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

[30] A. ROSENTHAL, in *Gli* status *sociali dei cittadini dei Paesi terzi*, in P. GARGIULO (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea. Quale modello sociale europeo*?, Napoli, 2011, pp. 353-378, in particolare pp. 362-363 sottolinea, al riguardo, un «paradosso» della direttiva laddove potrebbe essere richiesto allo straniero di comprovare una già raggiunta integrazione economica e sociale.

[31] Essa lascia impregiudicata la pertinente normativa UE in materia di sicurezza sociale concernente i cittadini dei paesi terzi.

[32] V. n. 3 art. 15. É opportuno sottolineare che tale diritto di soggiorno (che non si estende ai lavoratori dipendenti distaccati da un'impresa nonché ai prestatori di servizi) risulti temperato dalla

un «titolo di soggiorno rinnovabile di durata identica a quella del permesso rilasciato al soggiornante di lungo periodo», previa domanda di quest'ultimo e accertamento della sussistenza delle condizioni da parte delle autorità nazionali, il titolare acquisisce il diritto all'uguaglianza di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato di residenza. Come prevede l'art. 9, n. 4, il soggiornante di lungo periodo che abbia soggiornato in un altro Stato membro (ai sensi delle limitazioni contenute nel Capo III) perde il diritto a tale *status* allorché esso gli sia conferito nel secondo Stato di soggiorno, conformemente all'art. 23.

La direttiva disciplina, in maniera puntuale (articoli 12 e 22) e con un adeguato corredo di garanzie procedurali, le circostanze che legittimano a disporre misure di allontanamento del soggiornante di lungo periodo e che sono riconducibili, in buona sostanza, al fatto di costituire «una minaccia effettiva e sufficientemente grave» per l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza[33].

E, dunque, con l'atto in esame, risulta delineato – sia pure tra luci ed ombre che hanno inficiato, come si dirà, l'effettività del sistema delineato – uno *status* personale espressivo di un collegamento sostanziale con lo Stato ospitante che si fonda sulla declinazione, in senso lato, della dimensione territoriale della residenza (e dei prerequisiti richiesti) il che conferisce al soggiornante di lungo periodo anche il diritto di spostarsi in altro paese dell'Unione europea e di acquisire lo *status* di soggiornante di lungo periodo nel secondo Stato.

3. La frammentarietà dello *statuto* euro-nazionale del soggiornante di lungo periodo come evidenziato nelle «Relazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio» sull'applicazione della direttiva.

La breve disamina effettuata dei contenuti sostanzial-procedurali della direttiva 2003/109/CE ha fatto emergere alcuni interrogativi sulla sua idoneità a produrre un *corpus* di diritti effettivamente differenziati per il soggiornante di lungo periodo rispetto all'immigrato *tout court.* In particolare la sussistenza di un nucleo minimo di diritti soggettivi, come effetto dello speciale radicamento nel paese ospitante, rinviene

possibilità, da parte degli Stati, di apporre una serie di limiti al suo esercizio nonché di definire le condizioni per tale soggiorno.

[33] L'applicazione dell'art. 22 nn. 2 e 3 «Revoca del titolo di soggiorno e obbligo di riammissione» è condizionata dalla sopravvenienza della direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare il cui art. 6 prevede che si possa adottare una decisione di rimpatrio solo nel caso di mancata osservanza dell'obbligo del cittadino di paese terzo di recarsi immediatamente nel paese che gli ha rilasciato un titolo di soggiorno valido. Tra le garanzie si annoverano: la motivazione dei provvedimenti di rifiuto o revoca dello *status* di soggiornante di lungo periodo, la notifica delle decisioni in conformità alle procedure previste dal diritto nazionale con specificazione dei mezzi di impugnazione e dei termini per esperirli.

elementi di criticità nella possibilità, richiamata nella direttiva, di applicazione delle disposizioni nazionali (art. 13) ed internazionali (art. 3, n. 3) più favorevoli.

Complessivamente considerate le due Relazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2003/109/CE costituiscono un utile strumento di valutazione sia dello stato di recepimento della direttiva *de qua*, sia della conformità delle misure di recepimento e, soprattutto dell'effettività di uno «statuto» euro-nazionale del soggiornante di lungo periodo[34].

La prima risposta in merito all'effettività di tale *statuto* non poteva non essere legata alla verifica della conformità dei mezzi scelti dagli Stati per il recepimento (entro il 23 gennaio 2006) della direttiva che, peraltro, contiene (art. 24) una clausola di revisione a tempo legata all'esercizio del citato potere di relazione, da parte della Commissione, sull'applicazione della stessa da parte degli Stati[35].

Come testimonia la Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 2011, siffatto recepimento non è stato facile con l'avvio, da parte della Commissione, di numerose procedure di infrazione, ai sensi dell'attuale art. 258 TFUE, nei confronti di venti Stati membri per non aver attuato la direttiva nei tempi previsti o per non aver debitamente informato la Commissione delle disposizioni legislative di attuazione della stessa.

Al di là dei ritardi nella trasposizione le difficoltà di corretta attuazione della direttiva sono state legate a due elementi dei quali il secondo costituisce, da un lato, la conseguenza del primo. Per un verso, la generale difficoltà nell'armonizzazione sostanzial-procedurale dei contenuti delle normative nazionali che, come si anticipava, pur riconoscendo la figura del soggiornante di lungo periodo, non risultano omogenee

[34] È appena il caso di precisare che, con il termine «statuto», mi riferisco al complesso delle regole di fonte giurisdizional-normativa attinenti alla tutela dello stesso. Per l'utilizzo del termine in questo senso v. M. PANEBIANCO, *Lo Statuto dei lavoratori italiani all'estero*, Napoli, 1984.

[35] In Italia, in forza della delega contenuta nella «legge comunitaria 2004» (l. 18 aprile 2005, n. 62), la direttiva 2003/109/CE è stata recepita con d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3 (*GU* n. 24, 30 gennaio 2007). Il Decreto ha comportato una modifica dell'art. 9 (relativo al permesso di soggiorno di lungo periodo) e l'inserimento di un art. 9 *bis* nel d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e succ. modifiche. Il presente lavoro non si occupa in maniera specifica dei caratteri della normativa italiana di recepimento e della parziale dissonanza rispetto ai contenuti ed alla *ratio* della direttiva. Per tali aspetti si rinvia a F. MORRONE, *L'ordinamento giuridico italiano introduce il permesso di soggiorno per i cittadini dei paesi terzi residenti di lungo periodo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2006, pp. 783-787; I. AMBROSI, *Status dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e diritto al ricongiungimento familiare (decreti legislativi dell'8.1.2007, n. 3 e n. 5)*, in *Famiglia, persone e successioni*, 8-9, 2007, www.lerivisteipertestuali.it; E. CODINI, *I residenti extracomunitari di lungo periodo*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Immigrazione e cittadinanza*, Torino, 2008, pp. 79-86; A. DI PASCALE, M. PASTORE, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2007, pp. 13-40; A. FAVALE, *La particolare situazione degli immigrati lungo-soggiornanti: il decreto legislativo italiano di attuazione della direttiva 2003/109/CE*, in P. BENVENUTI, *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Fagnano Alto, 2008, p. 281 ss.; L. OLIVETTI, P. BONETTI (scheda a cura di), *Permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo*, 8 giugno 2011, reperibile *online*. Per quanto attiene agli emendamenti introdotti dalla l. 15 luglio 2009, n. 94, si veda, in particolare, E. CODINI, *I residenti extracomunitari di lungo periodo*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA, *op. cit.*, pp. 9-11.

per *ratio* ispiratrice con la conseguenza di definire, anche dopo la trasposizione della direttiva, non coincidenti situazioni giuridiche soggettive da tutelare[36].Per l'altro, la struttura di tale atto di diritto derivato dell'UE, che non diversamente da buona parte dagli atti in tema di migrazioni legali, configura un regime di solo «parziale» armonizzazione attribuendo un ampio margine di discrezionalità agli Stati come testimonia, tra l'altro, il significativo ricorso alle menzionate *may provisions*[37].

Nella I Relazione della Commissione sono state evidenziate discrasie relative, in primo luogo, al campo di applicazione della direttiva (art. 3) laddove alcuni Stati membri hanno interpretato in maniera ampia la deroga ivi prevista, restringendo il campo di applicazione personale e pregiudicando, pertanto, l'effetto utile della direttiva.

Foriera di ulteriori criticità è stata la definizione della nozione di soggiorno legale che, ai sensi dell'art. 4, rientra nella competenza degli Stati membri (così che si potrebbero escludere, in linea di principio, visti ed altre forme di autorizzazione diverse dal permesso di soggiorno) come pure la valutazione del periodo massimo di assenza (art. 4, n. 3) nel cui computo molti Stati membri (come l'Italia) hanno ammesso segmenti di assenza più lunghi (per «specifiche o eccezionali ragioni»).

Non agevole è risultata, altresì, la commisurazione del requisito reddituale (art. 5, n. 1) in ragione del fatto che alcuni Stati stabiliscono delle «soglie» che variano in funzione della presenza di familiari mentre la questione relativa all'inclusione o esclusione delle risorse degli stessi familiari nel reddito del soggiornante di lungo periodo avrebbe trovato una soluzione in via giurisprudenziale, come si vedrà *infra*.

Il citato richiamo generico alle «condizioni di integrazione» (art. 5, n. 2) o, con formula analoga, alle «misure di integrazione» (art. 15, n. 3) ha consentito, poi, una forte geometria variabile nell'applicazione dell'atto in esame laddove, in assenza di una definizione aprioristica delle stesse, tali condizioni possono essere contrassegnate da estrema variabilità[38].

---

[36] In Italia, ai sensi del D. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, *GU* n. 191, 18 agosto 1998, come modificato dalla l. n. 94 del 2009, il titolo di soggiorno rilasciato ai soggiornanti di lungo periodo è costituito dal permesso di soggiorno di lungo periodo (art. 9 T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). Nel testo del Decreto, con la sola (scontata) eccezione del titolo, non viene mai utilizzato il termine *status* e il permesso di soggiorno rappresenta atto costitutivo e non già certificativo dello *status* di soggiornante di lungo periodo.

[37] Si pensi all'incertezza, sul piano procedurale, in relazione agli effetti della mancata decisione, da parte delle autorità nazionali, in merito al conferimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo nel termine di 6 mesi (art. 7 par. 4 n. 2) e 4 mesi (art. 20 par. 2 n.1) ed al rinvio alla legislazione nazionale dello Stato interessato (art. 7, n. 2, comma 4). E. GUILD, K. GROENENDIJK, S. CARRERA, in *Understanding in the Contest of Community: Illiberal Practices in the EU?*, in E. GUILD, K. GROENENDIJK, S. CARRERA (eds.), *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Ashgate, 2009, riferendosi alla direttiva 2003/109/CE (ma anche alla direttiva 2003/86/CE) sottolineano come *also constitute a regime of partial harmonisation, leaving certain margin of appreciation to the member States at times of national transposition and implementation*.

[38] Richiedendosi, eventualmente anche in via cumulativa, conoscenze linguistiche, della storia e dell'ordinamento del paese di soggiorno, ecc., fino al punto – anche in questo caso – di rischiare di compromettere l'effetto utile della direttiva. In Italia è previsto, ai sensi del Decreto del 4 giugno 2010 del

Con riferimento poi al non accoglimento della domanda per motivi di ordine pubblico e di sicurezza (art. 6, n. 1) non è risultata agevole la valutazione, caso per caso, dei quattro elementi indicati: gravità o tipo di reato contro ordine pubblico o sicurezza pubblica; pericolo costituito dalla persona (sulla falsariga della direttiva sui ricongiungimenti familiari); durata del soggiorno; esistenza di legami con il paese di soggiorno.

Quanto ai documenti giustificativi non sono apparse conformi richieste, pure contemplate in alcuni ordinamenti nazionali, ulteriori rispetto a quanto previsto nell'art. 7, n. 1 che annovera, a supporto della domanda, oltre ad un documento di viaggio valido e ad una documentazione comprovante un alloggio adeguato, la produzione di documenti atti a provare il soggiorno protratto per cinque anni, le assenze, la sussistenza di risorse stabili, un'assicurazione di malattia contro tutti i rischi.

È appena il caso di precisare che la parità di trattamento, consacrata nell'art. 11 della direttiva, è risultata significativamente compromessa da un deplorevole vuoto informativo e da alcuni limiti rispetto all'accesso alle attività lavorative[39].

Con riferimento ai permessi di soggiorno permanenti o di validità illimitata che contemplano condizioni più favorevoli (art. 13) non è privo di rilevanza il caso di Stati membri in cui i cittadini di Stati terzi non sono autorizzati ad essere titolari di due permessi con la conseguente concorrenza tra i due e obbligo della scelta.

Il corretto recepimento non è risultato agevole anche con riferimento alla consacrazione normativa della possibilità del soggiornante di lungo periodo di spostarsi in altro Paese membro dell'Unione (Capo III della direttiva[40]).

La I Relazione della Commissione ha evidenziato inoltre l'insorgenza di problemi riguardo a permessi di soggiorno non rilasciati conformemente alle specificazioni della direttiva; difficoltà rispetto a Paesi (come l'Italia) nei quali si applicano «quote nazionali» (diverse da quelle previste all'art. 14, n. 4 che giustifica solo quelle esistenti al momento di entrata in vigore della direttiva) ma anche laddove, ai sensi art. 15, n. 2, lett. *a*), possano essere richiesti requisiti di reddito più rigorosi.

Ministro dell'interno e del Ministro dell'Istruzione dell'Università e della ricerca, lo svolgimento di un test di conoscenza della lingua. Il Decreto «Modalità di svolgimento del test di conoscenza della lingua italiana, previsto dall'art. 9 del d. lgs. 25 luglio 1998 n. 286, introdotto dall'art. 1, comma 22 lett. *i*) della legge n. 94/2009» è pubblicato in *GU* n.134, 11 giugno 2010. Se in Italia l'art. 4 *bis* del TU in materia di immigrazione definisce l'integrazione quale «processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società» non è mancata un'animata *querelle* dottrinale in merito al significato da attribuire all'integrazione dei cittadini stranieri e cioè se «obiettivo» o invece «precondizione» rispetto al conferimento di diritti.

[39] Laddove la legislazione di diciassette Paesi, tra cui l'Italia, prevede l'esclusione dei soggiornanti di lungo periodo dalle attività che contemplano l'esercizio di autorità pubblica.

[40] Esistono, allo stato, molteplici problemi di compatibilità con il diritto italiano vigente con riferimento ai capi I e II della direttiva mentre rispetto al capo III ed alla figura totalmente nuova del soggiornante di lungo periodo che intende muoversi nel territorio dell'Unione la direttiva si pone nel vuoto normativo.

Infine, va segnalata la non applicazione dell'art. 18, n. 3 (non recepito da alcuni Paesi come l'Italia) con riferimento all'insorgenza di malattie successive al rilascio del primo titolo di soggiorno, che non giustifica né il diniego di rinnovo, né la decisione di allontanamento; come pure dell'art. 19, n. 2 relativo alla mancata notifica al primo Stato, da parte del secondo Stato, del rilascio del titolo di soggiorno rinnovabile.

Quanto alla II Relazione della Commissione del 2019 essa ha rimarcato come, in seguito ai numerosi procedimenti di infrazione avviati dalla Commissione ed alle sentenze della Corte di giustizia[41], lo stato di attuazione della direttiva 2003/10/CE sia migliorato in tutta l'Unione ancorché alcune criticità inficino il pieno conseguimento degli obiettivi principali della direttiva.

Con riferimento al conseguimento del primo obiettivo (e cioè l'armonizzazione degli «statuti» nazionali predisposti dagli ordinamenti degli Stati membri a favore dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) nella Relazione del 2019 si sottolinea come molti Stati membri continuino a rilasciare quasi esclusivamente permessi di lungo soggiorno nazionali, a meno che non siano i cittadini di paesi terzi a richiedere espressamente il permesso UE, compromettendo di fatto l'effetto utile della direttiva. La mancata adozione di norme specifiche con riguardo alla procedura di rilascio del permesso di soggiorno di lunga durata, configurando una parziale inattuazione di quanto previsto nel diritto primario, ha fatto emergere solo un mero modellarsi, in ossequio ad esigenze di praticità, delle normative nazionali sulla normativa UE.

Per quanto riguarda il raggiungimento del secondo obiettivo definito nella direttiva 2003/109/CE (e cioè il riconoscimento di una sorta di «diritto allo stabilimento» nel territorio di uno Stato terzo per i residenti di lungo periodo in altro Stato) le condizioni, spesso ostative, cui molti Stati membri hanno sottoposto l'esercizio del diritto dei beneficiari dello *status* di spostarsi in altri Stati membri, hanno fortemente inficiato il contributo che la direttiva avrebbe potuto apportare rispetto alla piena realizzazione del mercato interno.

[41] V. Corte di giustizia, sentenza del 4 marzo 2010, causa C-578/08, *Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken*, ECLI:EU:C:2010:117; sentenza del 18 ottobre 2012, causa C-502/10, *Staatssecretaris van Justitie* c. *Mangat Singh*, ECLI:EU:C:2012:636; sentenza del 24 aprile 2012, causa C-571/10, *Kamberaj* c. *Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Bolzano*, ECLI:EU:C:2012:233; sentenza del 26 aprile 2012, causa C-508/10, *Commissione c. Paesi Bassi*, ECLI:EU:C:2012:243; sentenza del 17 luglio 2014, causa C-469/13, *Shamim Tahir c. Ministero dell'Interno, Questura di Verona*, ECLI:EU:C:2014:2094; sentenza del 2 settembre 2015, causa C-309/14, *CGIL & INCA c. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze*, ECLI:EU:C:2015:523; sentenza del 7 dicembre 2017, causa C-636/16, *Wilber López Pastuzano c. Delegación del Gobierno en Navarra*, ECLI:EU:C:2017:949.

4. Il rilevante ruolo esplicato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Le difficoltà degli Stati nel recepire correttamente la direttiva europea sui soggiornanti di lungo periodo hanno trovato conferma *per tabulas* nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE[42].

Il presente lavoro non si soffermerà su quella casistica giurisprudenziale in cui lo scrutinio della Corte di Lussemburgo si è incentrato sulla legittimità di provvedimenti di espulsione o di rifiuto nel conferimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo ovvero di revoca alla luce dei Considerando o di alcune norme della direttiva in oggetto[43].

---

[42] V. il commento di S. PEERS, *The Court of Justice lays the foundations for the Long-Term Residents Directive: Kamberaj, Commission v. Netherlands, Mangat Singh*, in *Common Market Law Review*, 2013, n. 50, pp. 529-552. Cfr. anche R. PALLADINO, in A. DI STASI, R. PALLADINO, *op. cit.*, in particolare pp. 396-400.

[43] V., in particolare, tra le più recenti, la sentenza dell'11 giugno 2020, causa C-448/19, *WT c. Subdelegación del Gobierno en Guadalajara*, ECLI:EU:C:2020:467, in cui la Corte di giustizia ha sancito la posizione di antinomia rispetto al diritto dell'Unione ed, in particolare, all'art. 12 della direttiva 2003/109/CE, di una norma interna, così come interpretata dalla giurisprudenza nazionale, la quale disponga l'allontanamento di qualsiasi cittadino di un Paese terzo, già titolare di un permesso di soggiorno di lunga durata, che abbia commesso un reato punibile con una pena privativa della libertà di almeno un anno, senza prevedere alcun esame diretto a verificare se il soggetto interessato costituisca una minaccia effettiva e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza e senza considerare la durata del suo soggiorno nel territorio nazionale, la sua età, le conseguenze per sé e per i suoi familiari, i suoi vincoli con lo Stato membro di soggiorno ovvero l'assenza di vincoli col proprio Paese d'origine. In questo senso, la Corte sembra riprendere le conclusioni alle quali era già pervenuta nella causa C-636/16 del 7 dicembre 2017, *Wilber López Pastuzano c. Delegación del Gobierno en Navarra*, cit., nella quale aveva affermato che la decisione di allontanamento nei confronti di un cittadino di uno Stato terzo che sia soggiornante di lungo periodo può essere emanata dagli Stati membri, ai sensi dell'art. 12 della direttiva 2003/109/CE tenendo in considerazione vari fattori quali la durata del soggiorno nel territorio, l'età dell'interessato, le conseguenze per quest'ultimo e per i suoi familiari, nonché i vincoli con il Paese di soggiorno o l'assenza di vincoli con il Paese d'origine. Tale decisione non può essere emanata automaticamente a seguito di una condanna penale, richiedendo una valutazione caso per caso che deve, in particolare, vertere sugli elementi citati.

Analogamente, in tema di rifiuto dello *status*, la Corte ha affermato che è in contrasto con la direttiva 2003/109/CE la normativa di uno Stato membro ai sensi della quale un cittadino di un Paese terzo può vedersi negato lo *status* di soggiornante di lungo periodo in tale Stato membro per il solo motivo che abbia precedenti penali, senza un esame specifico della sua situazione per quanto riguarda, in particolare, la natura del reato che ha commesso, il pericolo che egli può rappresentare per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza, la durata del suo soggiorno nel territorio di tale Stato membro e l'esistenza di legami con quest'ultimo. Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 3 settembre 2020, cause riunite C-503/19 e C-592/19, *UQ, SI c. Subdelegación del Gobierno en Barcelona*, ECLI:EU:C:2020:629.

A questo proposito, può evidenziarsi come la giurisprudenza amministrativa italiana non appaia perfettamente in linea con quanto statuito dal giudice europeo. Cfr. T.A.R., Bologna, sez. II, 08/06/2018, n. 468, in cui si statuisce che qualora lo straniero sia stato condannato per detenzione a fine di spaccio di sostanze stupefacenti, deve ritenersi irrilevante, per il soggiornante di lungo periodo, l'eventuale durata del soggiorno nel territorio nazionale o l'asserito inserimento sociale, familiare e lavorativo dello stesso, e ciò in quanto i fatti oggetto della detta condanna sono considerati una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica, la cui tutela prevale rispetto alle esigenze del richiedente; T.A.R., Parma, sez. I, 19/05/2017, n. 166, in cui il giudice italiano ha affermato che la condanna per uno dei reati di cui all'art. 380 c.p.p., per i quali è prevista la misura dell'arresto obbligatorio in caso di flagranza, costituisce elemento assolutamente ostativo sia per il rilascio del permesso di soggiorno U.E. per soggiornanti di lungo periodo, sia per il rinnovo dell'ordinario titolo di soggiorno e, ai fini della formulazione del giudizio di

Viceversa, mi sembra opportuno dar conto in maniera specifica di alcune pronunce che hanno censurato determinate normative nazionali, ritenute in tutto o in parte contrarie allo scopo ultimo sotteso alla direttiva 2003/109 – ossia la reale «integrazione» dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo – e, pertanto, suscettibili di privare quest'ultima del suo «effetto utile».

La relativa limitatezza numerica dei casi segnalati – ad onta del consistente intervallo temporale che decorre dalla adozione della direttiva – si inquadra nella più generale esiguità del numero delle pronunce della Corte di giustizia in tema di migrazioni legali dei cittadini dei Paesi terzi[44] e fa emergere i tratti di un *dialogo* sovente intermittente tra le giurisdizioni nazionali e la giurisdizione comunitaria (che sovente è intervenuta in risposta a rinvii pregiudiziali)[45].

Contrassegnata dalla vocazione ad assumere il rango di *leading case* appare la sentenza resa nel noto caso *Kamberaj*[46]. In essa la Corte di giustizia ha censurato la

---

pericolosità sociale, non è necessaria la sussistenza di una pluralità di condanne, pertanto anche una sola di esse, ovvero l'applicazione della pena patteggiata, è idonea a legittimare tale giudizio nei confronti dello straniero soggiornante di lungo periodo; inoltre, lo svolgimento da parte di quest'ultimo di un'attività lavorativa e il suo inserimento in un nucleo familiare non costituiscono elementi di per sé ostativi all'adozione della revoca del titolo di soggiorno conseguito: al contrario, lungi dal costituire una valutazione a favore del ricorrente, ne comprovano la propensione a delinquere senza che neppure sussista uno stato di indigenza, circostanza, questa, valida a fornire un'ulteriore caratterizzazione negativa della personalità del soggetto in questione. Si veda anche T.A.R., Bologna, sez. I, 07/12/2018, n. 922, in cui si afferma che il permesso di soggiorno concesso ai soggiornanti di lungo periodo deve essere revocato qualora manchino le condizioni per il suo rilascio, rientrando fra queste la commissione da parte dello straniero del reato di furto.

In tema di revoca del permesso di soggiorno, si segnala invece a livello europeo la sentenza del 14 marzo 2019, resa dalla Corte di giustizia nella causa C-557/17, *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* c. *Y.Z. e a.*, ECLI:EU:C:2019:203, in cui i giudici di Lussemburgo hanno riconosciuto che, qualora ai fini del rilascio di permessi di soggiorno ai familiari del cittadino di Paese terzo (ai sensi della direttiva 2003/86/CE) siano stati prodotti documenti falsificati, la circostanza che detti familiari non fossero a conoscenza del carattere fraudolento di tali documenti non impedisce allo Stato membro interessato di revocare i permessi di soggiorno. Tuttavia, le autorità nazionali competenti sono tenute ad effettuare un esame preliminare individualizzato della situazione di tali familiari, procedendo a una valutazione equilibrata e ragionevole di tutti gli interessi in gioco. Qualora i documenti falsificati abbiano fondato il riconoscimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo (ai sensi della direttiva 2003/109/CE), la circostanza che i soggetti interessati non fossero a conoscenza del carattere fraudolento di tali documenti non osta a che lo Stato membro interessato proceda alla revoca di detto *status*.

[44] Si veda P. MENGOZZI, *Complémentarité et coopération entre la Cour de justice de l'Union européenne et les juges nationaux en matière de séjour dans l'Union des citoyens d'États tiers*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, n. 1, pp. 29-48.

[45] V. *supra* nota 44.

[46] Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 24 aprile 2012, causa C-571/10, *Servet Kamberaj* c. *Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Bolzano*, cit. La pronuncia è originata nell'ambito di una controversia insorta tra un soggiornante di lungo periodo (il sig. Kamberaj di nazionalità albanese) e l'Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), la Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, nonché la Provincia autonoma di Bolzano. Il motivo è legato al rigetto da parte dell'IPES della richiesta di un sussidio per l'alloggio per l'anno 2009 (cd. sussidio casa) e motivato con l'esaurimento dello stanziamento della Provincia autonoma di Bolzano previsto per la concessione di tale sussidio ai cittadini di paesi terzi. Non manca, nell'ampia pronuncia, una conferma della questione relativa ai rapporti tra norme nazionali e norme convenzionali (della

normativa della Provincia autonoma di Bolzano in materia di «sussidio casa» ritenendola sostanzialmente contraria allo scopo ultimo della direttiva 2003/109/CE[47]. Nell'ambito di una questione pregiudiziale la disparità di trattamento tra la categoria dei cittadini dell'Unione europea e quella dei soggiornanti di lungo periodo (punto 53 della sentenza), è stata sottoposta a giudizio di compatibilità, da parte della Corte di Lussemburgo, rispetto al dettato dell'art. 11, par. 1, lett. *d*, della direttiva 2003/109, il quale accorda a quest'ultima categoria il beneficio della parità di trattamento nei settori della previdenza sociale, dell'assistenza sociale e della protezione sociale[48].

Come si sottolineava *supra*, nel salvaguardare le prerogative nazionali[49], siffatta disposizione rimette la definizione di tali nozioni (previdenza, assistenza e protezione sociale) alle singole legislazioni degli Stati membri il che si traduce in sostanziale libertà di decidere quali misure vi rientrino e quali, invece, ne restino escluse. Proprio il richiamo al principio dell'«effetto utile» permette alla Corte di Giustizia di far emergere i limiti al potere degli Stati membri in merito alla definizione di tali nozioni. Nella pronuncia resa nel caso *Kamberaj* risulta sottolineato, infatti, che «l'assenza di una definizione autonoma ed uniforme ai sensi del diritto dell'Unione europea non può tradursi in un pregiudizio dell'effetto utile della direttiva 2003/109 al momento

---

CEDU) alla luce dell'art. 6, par. 3, del Trattato sull'Unione europea nel senso dell'inesistenza, da parte del giudice nazionale, in caso di conflitto tra tali norme, di un obbligo di «applicare direttamente le disposizioni (della Convenzione), disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa».

[47] V. A. RUGGERI, *La Corte di giustizia marca la distanza tra il diritto dell'Unione e la Cedu ed offre un puntello alla giurisprudenza costituzionale in tema di (non) applicazione diretta della Convenzione (a margine di Corte giust. Grande sez., 24.4.2012)* reperibile *online*; J. CAVALLINI, *Égalité de traitement. Aide au logement et discrimination envers les ressortissants d'État tiers, résidents de longue durée*, in *La Semaine Juridique – Social*, 2012, n. 25, pp. 55-56, nonché E. CHITI, S. SCREPANTI (a cura di), *Corte di Giustizia e Tribunale dell'Unione europea – Unione europea: Politica sociale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, p. 648; G. BRONZINI, A. ALLAMPRESE, *Cittadini stranieri e discriminazione nell'accesso a prestazioni sociali a carattere essenziale: la Corte di Giustizia valorizza la Carta di Nizza*, in www.europeanrights.eu, maggio 2012; E. BERTOLINI, *Status giuridico dei soggiornanti di lungo periodo e diritto al sussidio per l'alloggio: precisazioni in materia di disparità di trattamento*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2012, n. 3, pp. 923-929; J. P. CHAUCHARD, *L'égalité de traitement entre ressortissants des pays tiers et de l'UE: l'exception des "prestations essentielles"*, in *Revue de jurisprudence sociale*, 2012, pp. 581-582; K. DE VRIES, *Towards Integration and Equality for Third-Country Nationals? Reflections on Kamberaj*, in *European Law Review*, 2013, n. 2, pp. 248-258.

[48] Esso rappresenta l'oggetto della terza questione pregiudiziale. La Corte ha dichiarato, invece, irricevibili cinque questioni (la prima, la quarta, la quinta la sesta e la settima). Tra i commenti alla sentenza v. J. CAVALLINI, *Égalité de traitement. Aide au logement et discrimination envers les ressortissants d'État tiers, résidents de longue durée*, in *La Semaine Juridique – Social*, 2012, n. 25, pp. 55-56 nonché E. CHITI, S. SCREPANTI (a cura di), *Corte di Giustizia e Tribunale dell'Unione europea – Unione europea: Politica sociale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, p. 648.

[49] Al riguardo si può rilevare che la formulazione adottata dal legislatore europeo è differente rispetto a quella inizialmente proposta dalla Commissione europea che intendeva conferire una portata molto ampia alla parità di trattamento nel settore sociale tra le due categorie di cittadini. Infatti, la già richiamata proposta della Commissione conteneva nell'art. 12, n. 1, lettere *d*)-*f*), la consacrazione della parità di trattamento tra i cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e i cittadini nazionali in materia di «protezione sociale, ivi comprese le prestazioni sociali e l'assistenza medica», di «assistenza sociale» e di «agevolazioni sociali e fiscali».

dell'applicazione del principio della parità di trattamento previsto da tale disposizione» (punto 78).

In tale contesto, un limite alla discrezionalità degli Stati membri è rappresentato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[50] e, in particolare, dal suo art. 34 il cui rispetto deve essere garantito allorquando gli Stati membri definiscono le misure di previdenza sociale, di assistenza sociale e di protezione sociale sottoposte al principio della parità di trattamento sancito dall'art. 11, par. 1, lett. *d*), della direttiva[51].

Ora sulla base della considerazione che tanto siffatta norma quanto l'art. 34, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali contemplano un riferimento al diritto nazionale, la Corte di giustizia rimette, dunque, al giudice a *quo* la valutazione in merito al fatto che un sussidio per l'alloggio (come quello previsto dalla legge provinciale) possa farsi rientrare in una delle categorie contemplate dal citato art. 11, alla luce dell'obiettivo integrazionista informatore della direttiva. Appare evidente che tale valutazione risulti, di fatto, fortemente condizionata dalle considerazioni formulate dalla Corte di giustizia, anche in ordine alla possibilità, da parte degli ordinamenti nazionali, di avvalersi – qualora il c.d. «sussidio casa» venga ritenuto rientrante in una delle suddette tre categorie – della deroga normativa alla parità di trattamento di cui all'art. 11, par. 4 (che consente l'applicazione di tale principio limitatamente alle «prestazioni essenziali[52]»).

A tal proposito, la Corte, nella pronuncia resa nel caso *Kamberaj*, sottolinea che tale deroga non può non essere oggetto di interpretazione restrittiva[53] risultando invocabile da un'autorità pubblica (di livello nazionale, regionale o locale) «unicamente qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi della deroga suddetta» (punto 87): la qualcosa non è accaduta per la Repubblica italiana (punto 88).

Pertanto, prosegue la Corte, il senso e la portata della nozione di «prestazioni essenziali», di cui all'art. 11, par. 4, della direttiva 2003/109/CE devono essere ricercati tenendo conto del contesto in cui s'inscrive tale articolo e della finalità perseguita da detta direttiva, «ossia l'integrazione dei cittadini di paesi terzi che abbiano soggiornato legalmente ed a titolo duraturo negli Stati membri» (punto 92).

---

[50] Essa risulta, peraltro, richiamata dal 3° 'considerando' della direttiva 2003/109/CE.

[51] Secondo il cui disposto, al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione «riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali».

[52] Tale deroga è ammissibile solo in materia di assistenza sociale e di protezione sociale, mentre non si applica alle prestazioni rientranti nella previdenza sociale, così come definita dalle legislazioni nazionali.

[53] La Corte richiama, per analogia, la sentenza della Corte di giustizia del 4 marzo 2010, causa C-578/08, *Chakroun*, cit., punto 43. Dal 13° 'considerando' risulta che la nozione di benefici o di prestazioni essenziali comprende «almeno» il sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia o di gravidanza, l'assistenza parentale e l'assistenza a lungo termine. Le modalità di concessione di tali benefici o prestazioni devono essere determinate, a mente di detto considerando, dalla legislazione nazionale.

Nella successiva sentenza *Commissione europea* c. *Regno dei Paesi Bassi*[54], resa a seguito di un ricorso per inadempimento, la Corte di giustizia ha considerato «eccessivi e sproporzionati» e, pertanto, in contrasto con l'obiettivo e lo spirito della direttiva 2003/109/CE, i contributi richiesti dall'ordinamento dei Paesi Bassi ai cittadini di Paesi terzi che presentino domanda intesa al conseguimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo. In particolare, la Corte ha ritenuto che l'entità di tali contributi costituisca un vero e proprio ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti dalla direttiva 2003/109. Essa ha ravvisato, infatti, nella normativa nazionale in materia una lesione del principio di proporzionalità che, in quanto principio generale del diritto dell'Unione europea, richiede che i mezzi nazionali per attuare la direttiva in oggetto «non devono eccedere quanto è necessario per conseguirli» (punto 75[55]).

In particolare, nel ragionamento della Corte non viene messa in discussione la mancanza di gratuità dell'istanza finalizzata al rilascio dello *status* di soggiornante di lungo periodo o la non identità dell'importo in essa previsto rispetto a quello richiesto ai cittadini dello Stato membro interessato per il rilascio delle carte di identità atteso che nel testo della direttiva, anche in questo caso a differenza del progetto originario presentato dalla Commissione, manca una disposizione di tal genere[56]. Ciò che è oggetto di censura, da parte della Corte, è la modalità di esercizio del potere discrezionale attribuito agli Stati cosicché, anche in questa decisione – come nel caso *Kamberaj* – risulta chiaramente sottolineato che il «potere discrezionale concesso agli Stati membri dalla direttiva 2003/109/CE (…) non è illimitato» (punto 65). Orbene, tenuto conto che «il sistema delle regole procedurali per l'esame delle domande intese al conseguimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo non dovrebbe costituire un mezzo per ostacolare l'esercizio del diritto di soggiorno» (punto 71), ne discende che «contributi aventi un'incidenza finanziaria considerevole (…) per il rilascio di detti permessi di soggiorno potrebbero privare tali cittadini della possibilità di far valere i diritti conferiti dalla direttiva» (punto 70).

La conseguenza è che la previsione (contenuta nella normativa nazionale di attuazione della direttiva in oggetto) ai fini del rilascio dei permessi di soggiorno ai cittadini di paesi terzi del «pagamento di tributi che siano eccessivi (…)» (punto 74) rende il Regno dei Paesi Bassi responsabile dell'inadempimento «degli obblighi ad esso incombenti in forza di tale direttiva».

---

[54] Sentenza della Corte di giustizia del 26 aprile 2012, causa C-508/10, *Commissione europea* c. *Regno dei Paesi Bassi*, cit. Il ragionamento sotteso alle Conclusioni presentate dall'Avvocato generale J. Bot perviene ad analogo risultato sia pure attraverso l'utilizzo di argomenti non pienamente sovrapponibili rispetto a quelli utilizzati dalla Corte.

[55] Il punto 77 evidenzia che «nella fattispecie gli importi dei contributi richiesti dal Regno dei Paesi Bassi variano all'interno di una forbice il cui valore più basso è all'incirca sette volte superiore all'importo dovuto per ottenere una carta nazionale di identità».

[56] Nel punto 76 si precisa che l'importo dei contributi «possa variare in funzione del tipo di permesso di soggiorno richiesto e delle verifiche che lo Stato è tenuto a compiere in proposito».

Degna di menzione è anche la sentenza resa dalla Corte nel caso *Mangat Singh*[57]. Essa è stata pronunciata ad esito di un rinvio pregiudiziale finalizzato all'interpretazione dell'art. 3, par. 2, lett. *e*) della direttiva 2003/109/CE che, tra l'altro, esclude dal campo di applicazione della stessa direttiva i cittadini di paesi terzi che soggiornano in uno Stato membro sulla base di un permesso formalmente limitato[58]. *Ivi*, la *quaestio* interpretativa attiene proprio alla determinazione del significato e della portata del termine «Soggiorno fondato su di un permesso (che) è stato formalmente limitato». Al riguardo la Corte, constatata l'inesistenza di un'accezione univoca, nelle diverse varianti linguistiche, dei termini letterali della disposizione in esame (punto 33), elabora un'interpretazione della stessa fondata su criteri logici. In particolare, in ragione dell'assenza, nella direttiva 109/2003/CE, di alcun rinvio ai diritti nazionali per quanto riguarda il significato di tale espressione, ne fa discendere «che essa designi una nozione autonoma di diritto dell'Unione, che deve essere interpretata in modo uniforme nel territorio di tutti gli Stati membri[59]» (punto 43).

La Corte prosegue, poi, nel senso che «un permesso di soggiorno formalmente limitato ai sensi del diritto nazionale, ma la cui limitazione formale non impedisca al cittadino dello Stato membro di cui trattasi di insediarsi stabilmente, non può essere qualificato come permesso di soggiorno formalmente limitato (…) se non a rischio di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi perseguiti da quest'ultima» (punto 51).

---

[57] Sentenza della Corte di giustizia del 18 ottobre 2012, causa C-502/10, *Staatssecretaris van Justitie* c. *Mangat Singh*, ECLI:EU:C:2012:636. Il Signor Singh, di nazionalità indiana, aveva ottenuto originariamente (il 22 ottobre 2001) il rilascio di un permesso di soggiorno regolare per una durata determinata legata all'esercizio di un'attività in veste di capo spirituale o di insegnante di religione. Dopo aver beneficiato di due proroghe e dopo che la validità di quest'ultimo era stata limitata all'esercizio di un'attività in qualità di capo spirituale nel 2007 egli aveva presentato un'istanza finalizzata ad ottenere un permesso di soggiorno come soggiornante di lungo periodo. Tale richiesta era stata respinta dallo *Staatssecretaris* pur prolungandosi la durata del suo permesso a tempo determinato fino al 19 gennaio 2009. Il ricorso proposto dal Signor Singh era stato accolto dal *Rechtbank's-Gravenhage* che aveva ordinato allo *Staatssecretaris* di adottare una nuova decisione in merito che tenesse conto dei rilievi contenuti nella sua sentenza.

[58] L'art. 3, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2003/109/CE, intitolato «Campo di applicazione», dispone quanto segue: «1. La presente direttiva si applica ai cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente nel territorio di uno Stato membro. 2. La presente direttiva non si applica ai cittadini di paesi terzi che: (…) e) soggiornano unicamente per motivi di carattere temporaneo ad esempio in qualità di persone alla "pari", lavoratori stagionali, lavoratori distaccati da una società di servizi per la prestazione di servizi oltre frontiera o prestatori di servizi oltre frontiera o nei casi in cui il loro titolo di soggiorno è stato formalmente limitato; (…)».

[59] V., in particolare, Corte di giustizia, sentenza del 10 marzo 2005, causa C-336/03, *EasyCar*, ECLI:EU:C:2005:150, punto 21; sentenza del 22 dicembre 2008, causa C-549/07, *Wallentin-Hermann*, ECLI:EU:C:2008:771, punto 17; sentenza del 29 luglio 2010, causa C-151/09, *UGT-FSP*, ECLI:EU:C:2010:452, punto 39 e sentenza del 18 ottobre 2011, causa C-34/10, *Brüstle*, ECLI:EU:C:2011:669, punto 31. *Ivi* si precisa che la determinazione del significato e della portata dei termini per i quali il diritto dell'Unione non fornisce alcuna definizione va operata segnatamente tenendo conto del contesto in cui essi sono utilizzati e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui fanno parte.

Sul punto, il giudice europeo rileva, infatti, che mentre il soggiorno di cittadini di paesi terzi «per motivi di carattere temporaneo» esclude pacificamente l'intenzione di insediarsi in maniera stabile nel territorio degli Stati membri[60], la circostanza, invece, di un permesso di soggiorno «formalmente limitato» non può consentire, di per sé sola, di escludere tale ipotesi, nonostante la suddetta limitazione. Compete, dunque, al giudice nazionale la verifica in merito al fatto che «la limitazione formale di un permesso di soggiorno ai sensi del diritto nazionale» possa consentire lo stabile insediamento nello Stato membro in questione (punto 52).

Ne consegue, nel ragionamento della Corte, che, con riguardo al caso di specie, nell'interpretazione della locuzione oggetto di scrutinio, non rientri un «permesso di soggiorno a tempo determinato, rilasciato ad un gruppo specifico di persone, la cui validità può essere prorogata illimitatamente, senza tuttavia offrire alcuna prospettiva di ottenimento di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato, nei limiti in cui tale limitazione formale non impedisca al cittadino di un paese terzo di insediarsi stabilmente nello Stato membro di cui trattasi». Al contrario, proprio la circostanza che un permesso di soggiorno sia prorogabile per periodi successivi, eventualmente anche oltre cinque anni, e, in particolare, in modo illimitato, può costituire un indizio rilevante nel senso di poter affermare che la limitazione formale al permesso, non impedisca al cittadino di un paese terzo, un insediamento stabile nel Paese membro di riferimento. Pertanto, qualora il giudice nazionale dovesse concludere in tal senso, il permesso *de quo* non rientrerà nell'art. 3, par. 2, lett. *e*), della direttiva 2003/109 e il soggiorno legale sino ad allora effettuato, rileverà ai fini dell'acquisizione da parte del suo titolare, dello *status* di cittadino soggiornante di lungo periodo.

Ne emerge, dunque, come un permesso di soggiorno formalmente limitato, non escluda *a priori* la possibilità di beneficiare in futuro dei vantaggi di cui alla direttiva 2003/109/CE, rimettendo, piuttosto, ad una valutazione *case by case*, l'esatta configurazione dello *status* spettante al cittadino del Paese terzo in questione.

[60] Nella sentenza *Mangat Singh* la Corte precisa che i cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno sia «per motivi di carattere temporaneo» e i cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno sia «formalmente limitato» costituiscano due categorie autonome. Al riguardo, il giudice europeo, afferma, infatti, che l'espressione «nei casi in cui il loro titolo di soggiorno è stato formalmente limitato» riguardi una fattispecie diversa da quella dei cittadini di paesi terzi che «soggiornano unicamente per motivi di carattere temporaneo» e che non si tratti solo di un esempio supplementare che illustra quest'ultima fattispecie, come avviene nel caso delle persone alla pari, dei lavoratori stagionali o distaccati e dei prestatori di servizi transfrontalieri di cui all'art. 3, par. 2, lett. *e*) della direttiva 2003/109 (in particolare, punti 34-38). Al contrario, l'Avvocato generale Yves Bot nelle conclusioni del 15 maggio 2012, causa C-502/10, *Mangat Singh*, ritiene che si tratti della medesima categoria di cittadini che soggiornano unicamente per motivi di carattere temporaneo (in particolare, punti 47 e 50).

5. (*Segue*) Cenni alla giurisprudenza più recente.

Tra le sentenze più recenti adottate *in subiecta materia* dalla Corte di giustizia, appaiono meritevoli di menzione almeno altre cinque pronunce emesse tra il 2019 ed il 2021, tre delle quali rivolte proprio al nostro Paese ed ispirate al tentativo di favorire l'integrazione del lungo soggiornante, evitando forme ingiustificate di disparità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato ospitante.

In ordine cronologico ed in prima battuta, viene in rilievo la sentenza resa il 3 ottobre 2019 nel caso *X* c. *Belgische Staat*[61], in cui la Corte, intervenendo su rinvio pregiudiziale promosso dalla Commissione belga per il contenzioso in materia di stranieri, ha avuto l'occasione di precisare la portata dell'espressione «risorse stabili e regolari, sufficienti al sostentamento dell'immigrato e dei suoi familiari», contemplata alla lett. *a*) dell'art. 5 della direttiva quale condizione per acquisire lo *status* di soggiornante di lungo periodo e sovente, come anticipato, fonte di criticità applicative.

La norma, come già accennato, rinviene la sua *ratio* nell'esigenza di proteggere le finanze pubbliche ed evitare che i cittadini dei Paesi terzi possano costituire un onere per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro. Tuttavia, non specifica cosa debba intendersi per «risorse» né contiene rinvii al diritto nazionale, con il risultato che il concetto in parola debba essere interpretato quale nozione autonoma del diritto dell'Unione europea, per essere applicato in maniera uniforme su tutto il territorio dei Paesi membri.

La questione sottoposta al vaglio dei giudici europei è, dunque, più precisamente, se la nozione di risorse riguardi esclusivamente quelle «proprie» del richiedente lo *status* o se, diversamente, essa possa comprendere anche mezzi finanziari messi a disposizione da parte di terzi. Il dubbio sorge anche perché in talune versioni linguistiche, come quella tedesca, l'articolo utilizza un termine equivalente alla nozione di «reddito» che rimanda più specificamente a risorse personali del soggetto interessato.

Alla luce dell'ambiguità lessicale della formulazione normativa, la Corte non può, allora, che risolvere il quesito attraverso un'interpretazione teleologica della norma, rievocando l'obiettivo principale perseguito dalla direttiva e legato, come più volte ricordato, tanto all'integrazione dei cittadini di Paesi terzi stabilmente residenti quanto al ravvicinamento dello *status* giuridico di tali soggetti rispetto a quello dei cittadini dei Paesi membri.

Se, infatti, è il soggiorno legale ed ininterrotto per un quinquennio a testimoniare il radicamento della persona nel Paese, laddove la disponibilità di risorse stabili, regolari e sufficienti costituisce una condizione sostanziale per il conseguimento dello *status*, non sembra che la fonte delle risorse di cui deve disporre il richiedente possa

[61] Corte di giustizia, sentenza del 3 ottobre 2019, causa C-302/18, *X c. Belgische Staat*, ECLI:EU:C:2019:830.

rilevare quale criterio decisivo. Al contrario, la richiesta che le risorse siano *stricto sensu* «proprie» potrebbe finire, a giudizio della Corte, col divenire una condizione supplementare rispetto a quelle già previste dalla direttiva, rappresentando oltretutto un'ingerenza sproporzionata nell'esercizio del diritto fondamentale di libera circolazione e di soggiorno garantito dall'art. 21 TFUE.

Non è, dunque, la provenienza delle risorse ad essere rilevante, bensì il carattere duraturo e sufficiente delle stesse, per definire il quale gli Stati membri potrebbero prevedere degli importi di riferimento, senza, però, poter escludere che l'interessato si avvalga di proventi messi a disposizione da terzi.

Nel successivo caso *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) c. VR* del 25 novembre 2020, la Corte torna, invece, sul più delicato tema delle prestazioni sociali cui possono beneficiare i lungo soggiornanti, censurando la normativa italiana che, nella determinazione del diritto ad una prestazione di sicurezza sociale, non prendeva in considerazione i familiari del soggiornante di lungo periodo non residenti nel territorio dello Stato[62].

La vicenda origina dal caso di *VR*, cittadino pakistano, occupato in Italia e titolare di un permesso di soggiorno di lunga durata dal 2010 che, vedendosi rifiutato il versamento da parte dell'INPS dell'assegno per il nucleo familiare per gli anni 2011-2014, durante i quali la moglie e i cinque figli avevano soggiornato nel loro Paese d'origine, proponeva azione dinanzi al Tribunale del lavoro di Brescia, lamentando il carattere discriminatorio di tale diniego. Tale giudice, in accoglimento della richiesta, condannava l'INPS ed il datore di lavoro di *VR* al versamento delle somme spettanti, ritenendo la disposizione dell'art. 2, comma 6 *bis*, della legge n. 153/1988 invocata dall'INPS contraria all'art. 11 della direttiva 2003/109 e, pertanto, non applicabile.

A seguito dell'impugnazione, respinta dalla Corte d'appello di Brescia, l'INPS si rivolgeva alla Suprema Corte di Cassazione, asserendo che l'assegno per il nucleo familiare fosse non già una prestazione di assistenza sociale, bensì una prestazione previdenziale, in ogni caso non essenziale. Nutrendo dubbi sulla corretta interpretazione dell'art. 11 della direttiva, dalla quale sarebbe dipesa la risoluzione della controversia, la Suprema Corte decide, allora, di sottoporre la questione al giudice europeo, invitandolo a precisare se la disposizione del diritto dell'Unione implichi o meno che i familiari del soggiornante di lungo periodo, titolare del diritto all'erogazione dell'assegno per il nucleo familiare, possano essere inclusi nel novero dei familiari beneficiari, pur risiedendo fuori dal territorio dello Stato.

---

[62] Corte di giustizia, sentenza del 25 novembre 2020, causa C-303/19, *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) c. VR*, ECLI:EU:C:2020:958. Cfr. S. GIUBBONI, N. LAZZERINI, *L'assistenza sociale degli stranieri e gli strani dubbi della Cassazione*, in *Questione giustizia*, 6 maggio 2021, reperibile *online*; C. COLOSIMO, *Stranieri dei Paesi terzi e assegno per il nucleo familiare: parità di trattamento e integrazione nel dialogo tra le Corti*, in *Giustizia insieme*, 29 gennaio 2021, reperibile *online*.

La questione rileva sotto un duplice profilo, giacché il nucleo familiare costituisce sia la base per il calcolo dell'assegno che il destinatario ultimo della misura; pertanto il sospetto che possa profilarsi un'irragionevole disparità di trattamento tra i soggiornanti di lungo periodo ed i cittadini dello Stato membro è giustificato ancor più dal fatto che per questi ultimi, nel computo degli appartenenti al nucleo familiare ai fini del calcolo dell'assegno, possono essere inclusi anche i familiari che risiedano in uno Stato terzo.

Ebbene, come più volte ricordato, l'art. 11 della direttiva in esame prevede che gli Stati membri debbano far beneficiare i soggiornanti di lungo periodo dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda, in particolare, le prestazioni sociali, potendo limitare la parità di trattamento ai casi in cui il lungo soggiornante o il familiare per cui è chiesta la prestazione abbia eletto dimora o risieda abitualmente nel territorio dello Stato. Tali limiti, in linea con la giurisprudenza del *leading case Kamberaj*, possono essere invocati, tuttavia, solo qualora gli organi competenti nello Stato membro per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersene e, come già precisato, non è stato questo il caso della Repubblica italiana. E dunque, sono ancora una volta gli stessi obiettivi della direttiva – *id est*, l'integrazione del cittadino straniero stabilmente residente ed il ravvicinamento dei suoi diritti a quelli di cui godono i cittadini dell'Unione – a far ritenere che il soggiornante di lungo periodo non possa essere escluso dal diritto alla parità di trattamento, qualora i suoi familiari non risiedano, durante un periodo che può essere temporaneo, nel territorio dello Stato membro interessato.

Ne consegue che, ai fini della determinazione dei diritti ad una prestazione come l'assegno per il nucleo familiare, debbano essere considerati anche i familiari del soggiornante di lungo periodo che risiedano in un Paese terzo; diversamente si verrebbe a configurare un'illegittima disparità di trattamento con i cittadini dello Stato ospitante[63].

Sempre in tema di (dis)parità di trattamento appare di indubbio rilievo il pronunciato reso nel caso *Land Oberösterreich c. KV* del giugno 2021, in cui la Corte ha rimarcato che in talune ipotesi, anche qualora le autorità competenti abbiano fatto uso della facoltà di applicare la deroga prevista dall'art. 11, par. 4, la direttiva osti ad un trattamento differenziato per il soggiornante di lungo periodo. Ciò avviene, in particolare, nel caso di un diritto sociale come quello all'abitazione, sicché – a giudizio della Corte – la concessione di un'indennità di alloggio in favore dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, nella misura in cui sia assimilabile ad una

[63] È appena il caso di precisare che con due ordinanze dell'8 aprile 2021, la Sezione lavoro della Corte di Cassazione abbia rinunciato a disapplicare la normativa interna contrastante con le disposizioni della direttiva, ritenendo che la disapplicazione non avrebbe dato «piena esecuzione» al *decisum* della Corte di giustizia, ed abbia invece sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6 *bis*, della legge n. 153/1988 istitutiva dell'assegno familiare. Al momento in cui si scrive, la pronuncia della Corte costituzionale non è ancora stata resa.

«prestazione essenziale», non può essere subordinata alla condizione che tali soggetti forniscano la prova di possedere conoscenze di base nella lingua di detto Stato membro[64].

Il ragionamento giuridico nel caso specifico ruota, dunque, tutto attorno al concetto di «prestazioni essenziali», poiché conformemente all'art. 11, par. 4, della direttiva in tali casi gli Stati membri non possono derogare al principio di parità di trattamento.

Il punto di partenza della Corte è che, ancorché non espressamente definite nella direttiva, per giurisprudenza costante, dette prestazioni possano, cionondimeno, essere intese come tutte quelle prestazioni di assistenza sociale o di protezione sociale concesse dalle autorità pubbliche, a livello nazionale, regionale o locale al fine di consentire ai beneficiari di far fronte alle proprie necessità elementari quali il vitto, l'alloggio e la salute[65].

A tal proposito, la Corte ricorda anche che, pur essendo la determinazione delle misure di previdenza, assistenza e protezione sociale una prerogativa statale, queste ultime devono pur sempre essere definite dagli Stati membri nel rispetto dei diritti e i principi previsti dalla Carta dei diritti fondamentali e, segnatamente, dal suo art. 34, in base al quale l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa per garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti.

---

[64] Corte di giustizia, sentenza del 10 giugno 2021, *Land Oberösterreich c. KV*, causa C-94/20, ECLI:EU:C:2021:477. Preme in questa sede segnalare che anche la Corte costituzionale italiana si sia espressa recentemente in tema di diritto all'alloggio quale prestazione essenziale che non può essere subordinata a condizioni tali da determinare un'irragionevole discriminazione nei confronti dei cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti. Il riferimento è, in particolare, alla sentenza n. 106 del 24 maggio 2018, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Liguria del 6 giugno 2017, n. 13, nella misura in cui, prevedendo quale requisito indispensabile ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica la residenza regolare da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale, è stato giudicato in contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione alla direttiva 2003/109/CE. Mentre quest'ultima, infatti, riconosce lo *status* di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di Paesi terzi che risiedano regolarmente in uno Stato membro da almeno cinque anni, la legge regionale contemplava irragionevolmente un ben più esteso requisito temporale ai fini dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica. Cfr. Corte Costituzionale, 24 maggio 2018, n. 106. Sul diritto sociale all'abitazione quale diritto attinente alla dignità e alla vita di ogni persona e, quindi, anche dello straniero presente nel territorio dello Stato, si veda, da ultimo, anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 44/2020 in cui viene censurata la legge regionale lombarda dell'8 luglio 2016, n. 16 che, prevedendo quale requisito per l'alloggio la residenza anagrafica o lo svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda, è risultata incoerente con l'obiettivo per cui fu prevista, vale a dire il soddisfacimento del bisogno abitativo, ed incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, quale servizio destinato prioritariamente a soggetti economicamente deboli. In questo caso, il contrasto è stato ravvisato con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost. e con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., mentre le questioni poste con riferimento all'art. 10, terzo comma, e all'art. 117, primo comma, Cost. con riferimento alla direttiva 2003/109/CE sono rimaste assorbite, unitamente alle relative eccezioni di inammissibilità. Cfr. Corte Costituzionale, 9 marzo 2020, n. 44.

[65] Cfr. in tal senso, Corte di giustizia, sentenza del 24 aprile 2012, *Kamberaj*, cit., punti 90 e 91.

In questo contesto, una prestazione, come l'indennità di alloggio, avente lo scopo di impedire che le spese dovute all'abitazione costituiscano un onere irragionevole per le persone che non dispongono di risorse sufficienti a far fronte alle proprie esigenze, può apparire, evidentemente, come essenziale. Tuttavia, il giudice europeo, anche in linea con le modalità di funzionamento del meccanismo del rinvio pregiudiziale, rimette al giudice nazionale le valutazioni in concreto, attribuendogli l'onere di verificare se la prestazione specifica possa qualificarsi come essenziale o meno, alla luce delle finalità dell'indennità di alloggio, delle condizioni di concessione e della collocazione di tale aiuto nell'ambito dell'intero sistema di assistenza sociale nazionale. Laddove il giudice nazionale dovesse ritenere la prestazione «essenziale», questa non potrebbe essere sottoposta a condizioni di sorta; in mancanza di tale qualificazione, invece, la direttiva non potrà prevedere alcun obbligo specifico per lo Stato membro che si sia avvalso della facoltà di deroga e che abbia scelto di concedere ai cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo una prestazione non essenziale sottoponendola alla condizione della prova del possesso di conoscenze di base della lingua.

Veniamo, ora, ai due ultimi casi che assumono una portata rilevante soprattutto per l'ordinamento giuridico italiano. Il primo è stato pronunciato in composizione plenaria il 2 settembre 2021[66], il secondo è successivo al primo di poco meno di due mesi[67].

Nella sentenza adottata dalla Grande Camera nel caso *Stampa e Informazione O. D. e a./Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)* la Corte di giustizia ha confermato il diritto dei cittadini di paesi terzi titolari di un permesso unico, di beneficiare, conformemente all'art. 12, par. 1, lett. *e*), della direttiva 2011/98/UE – come si è detto modificativa della direttiva 2003/109/CE – di un assegno di natalità e di un assegno di maternità secondo quanto previsto dalla normativa italiana[68].

Nel caso di specie le autorità italiane avevano rifiutato la concessione di tali assegni a diversi cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in Italia, titolari di un permesso unico di lavoro ottenuto in forza della normativa italiana che recepisce la direttiva 2011/98/UE[69] laddove tale rifiuto era stato motivato dal fatto che,

[66] Corte di giustizia, sentenza del 2 settembre 2021, causa C-350/20, *O.D. e a. contro Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, ECLI:EU:C:2021:659.

[67] Corte di giustizia, sentenza del 28 ottobre 2021, causa C-462/20, *Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), Avvocati per niente onlus (APN), Associazione NAGA – Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti c. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia, Ministero dell'Economia e delle Finanze*, ECLI:EU:C:2021:894.

[68] V. il commento di C. COLUCCI, in *Osservatorio sullo spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia* reperibile *online*.

[69] Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro. Trattasi di permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un

contrariamente ai requisiti previsti dalla legge n. 190/2014 e dal decreto legislativo n. 151/2001, tali persone non risultavano titolari dello *status* di soggiornanti di lungo periodo.

In forza, infatti, della legge n. 190/2014 che istituisce un assegno di natalità per ogni figlio nato o adottato, l'assegno è versato mensilmente ai cittadini italiani, ai cittadini di altri Stati membri, nonché ai cittadini di paesi terzi titolari di un permesso di soggiorno di lunga durata, al fine di incentivare la natalità e di contribuire alle spese per il suo sostegno mentre il decreto legislativo n. 151/2001 concede il beneficio dell'assegno di maternità per ogni figlio nato dal primo gennaio 2001 o per ogni minore in affidamento preadottivo o in adozione senza affidamento, alle donne residenti in Italia che siano cittadine di tale Stato membro o di un altro Stato membro dell'Unione o che siano titolari di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo.

Nel caso di specie i cittadini di paesi terzi hanno contestato tale rifiuto dinanzi ai giudici italiani. La complessa vicenda nazionale da cui origina la richiesta di rinvio pregiudiziale vede la sottoposizione alla Corte costituzionale, da parte della Corte di Cassazione, di alcune questioni di legittimità costituzionale riguardanti la legge n. 190/2014, nella parte in cui quest'ultima subordina il riconoscimento dell'assegno in favore di cittadini di paesi terzi alla condizione che essi siano titolari dello *status* di soggiornanti di lungo periodo nonché di una questione in merito alla legittimità costituzionale del decreto legislativo n. 151/2001 relativo all'assegno di maternità.

Ritenendo che il divieto di discriminazioni arbitrarie e la tutela della maternità e dell'infanzia, garantiti dalla Costituzione italiana, debbano essere interpretati alla luce delle indicazioni vincolanti fornite dal diritto dell'Unione, la Consulta ha proposto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia al fine di definire la portata del diritto di accesso alle prestazioni sociali riconosciuto dall'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e del diritto alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale concesso dall'art. 12, par. 1, lett. *e*), della direttiva 2011/98 ai lavoratori di paesi terzi[70] .

La Corte di Lussemburgo[71] ha precisato che, poiché tale articolo consacra il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'art. 34, parr. 1 e 2, della Carta,

---

modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi, e, in secondo luogo, i cittadini di paesi terzi ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi.

[70]Trattasi dei lavoratori dei paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b e c), della direttiva.

[71]La Corte di Cassazione aveva chiesto alla Corte di giustizia di trattare la causa secondo il procedimento accelerato in applicazione dell'art. 105, par. 1, del regolamento di procedura di quest'ultima, ritenendo che un ritardo nella decisione del ricorso avrebbe determinato una situazione di incertezza in relazione all'applicazione del diritto dell'Unione, soprattutto in considerazione della differenza di vedute dell'amministrazione e dei giudici italiani, in quanto solo questi ultimi, e non la prima, riconoscono effetto diretto all'art. 12 della direttiva 2011/98. Tuttavia, la Corte di giustizia non ha accolto l'istanza del giudice del rinvio, ritenendo, in base alla sua costante giurisprudenza, che da un lato, il numero rilevante di soggetti interessati alla decisione non può costituire una circostanza eccezionale

occorre esaminare la questione relativa alla conformità della normativa italiana con il diritto dell'Unione unicamente alla luce di tale direttiva. Inoltre, poiché l'ambito di applicazione della suddetta disposizione della direttiva rinviando al regolamento n. 883/2004, risulta determinato da quest'ultimo, la Corte ha dovuto verificare se l'assegno di natalità e l'assegno di maternità, tenuto conto delle caratteristiche peculiari che li connotano, costituiscano prestazioni rientranti nei settori della sicurezza sociale elencati all'art. 3, par. 1, del regolamento in parola.

Per quanto riguarda l'assegno di natalità, la Corte ha concluso che tale assegno costituisca una prestazione familiare, ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. *j*), del regolamento n. 883/2004/CE sulla base del fatto che esso viene concesso automaticamente ai nuclei familiari sulla base di determinati criteri oggettivi definiti *ex lege* al fine di rendere più sostenibili gli oneri derivanti dal mantenimento di un figlio appena nato o adottato, senza che rilevi qualsiasi valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali del richiedente.

Anche per quanto riguarda l'assegno di maternità, la Corte di giustizia ha rilevato che tale assegno è riconducibile al settore della sicurezza sociale di cui all'art. 3, par. 1, lett. *b*), del regolamento n. 883/2004/CE in ragione del fatto che esso risulta concesso o negato tenendo conto, oltre che dell'assenza di un'indennità di maternità connessa a un rapporto di lavoro o allo svolgimento di una libera professione, delle risorse del nucleo di cui fa parte la madre alla luce di un criterio oggettivo e legalmente definito quale costituisce l'indicatore della situazione economica, senza che l'autorità competente possa tener conto di altre circostanze personali.

La Corte di Lussemburgo ha concluso dunque nel senso che tanto l'assegno di natalità quanto quello di maternità rientrano nei settori della sicurezza sociale per i quali i cittadini di paesi terzi di cui all'art. 3, par. 1, lettere *b*) e *c*), della direttiva 2011/98/UE beneficiano del diritto alla parità di trattamento previsto da detta direttiva. Tenuto conto del fatto che l'Italia non si è avvalsa della facoltà offerta dalla direttiva agli Stati membri di limitare la parità di trattamento, la Corte ha ritenuto che la normativa nazionale che esclude tali cittadini di paesi terzi dal beneficio di detti assegni non sia conforme all'art. 12, par. 1, lett. *e*), di tale direttiva.

L'ultimo caso in ordine temporale che preme segnalare è il recentissimo giudizio del 28 ottobre 2021 reso nella causa C-462/20 ed avente ad oggetto, tra gli altri, l'interpretazione dell'art. 11, par. 1, lettere *d*) ed *f*) della direttiva in esame e l'art. 12, par. 1, lettere *e*) e *g*), della direttiva 2011/98. In particolare, quella che viene in rilievo è la compatibilità con dette norme dello strumento introdotto nell'ordinamento italiano nel 2016 sotto il nome di «carta della famiglia».

---

tale da giustificare l'esperimento del procedimento accelerato, dall'altro, la necessità di uniformare la giurisprudenza nazionale sul punto non è ragione sufficiente a giustificare l'utilizzazione del suddetto procedimento.

É opportuno preliminarmente precisare che la carta, destinata alle famiglie costituite da cittadini italiani ovvero appartenenti a Paesi membri dell'Unione europea regolarmente residenti nel territorio italiano con almeno tre figli conviventi di età non superiore a 26 anni[72], così come congegnata, consente l'accesso a sconti ovvero a riduzioni tariffarie sull'acquisto di beni o servizi concessi dai soggetti pubblici o privati aderenti all'iniziativa. Essa è rilasciata prescindendo da requisiti reddituali e non è finanziata dalla pubblica amministrazione, poiché gli sconti sono praticati dai fornitori dei beni e servizi aderenti alla convenzione con il governo dello Stato[73].

In questo contesto, la questione sollevata dinanzi ai giudici di Lussemburgo dal Tribunale di Milano, su impulso di una serie di Associazioni della società civile, consiste nel verificare se una simile normativa, escludendo, tra gli altri, i cittadini di Stati terzi soggiornanti di lungo periodo dal beneficio soprarichiamato sia compatibile con il diritto dell'Unione e, segnatamente, con il principio di parità di trattamento nella garanzia delle prestazioni sociali.

Al fine di sciogliere la *quaestio* interpretativa, la Corte ritiene che si debba, innanzitutto, accertare se la carta della famiglia rientri tra le prestazioni sociali contemplate nella direttiva.

Per giurisprudenza costante, una prestazione può essere considerata di sicurezza sociale se, «da un lato, è attribuita ai beneficiari, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita *ex lege* e, dall'altro, si riferisce ad uno dei rischi espressamente elencati nell'art. 3, par. 1, del regolamento n. 883/2004» (punto 25). A giudizio della Corte, «prestazioni attribuite automaticamente alle famiglie che rispondono a determinati criteri obiettivi, riguardanti in particolare le loro dimensioni, il loro reddito e le loro risorse di capitale, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali, e destinate a compensare i carichi familiari, devono essere considerate prestazioni di sicurezza sociale» (punto 26), laddove le prestazioni familiari sono, in special modo, destinate ad aiutare socialmente i lavoratori aventi carichi familiari facendo partecipare la collettività a tali carichi.

A tale riguardo, la Corte osserva che se è vero che la carta della famiglia sia qualificabile come «misura di sostegno alle famiglie numerose» e che il suo rilascio, la stipula delle convenzioni con i fornitori di beni o servizi interessati nonché la

[72] L'art. 90 *bis* del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18/2020 – Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (GURI n. 70, del 17 marzo 2020), inserito dalla legge di conversione 24 aprile 2020 n. 27/2020 (supplemento ordinario alla GURI n. 110, del 29 aprile 2020) ha abbassato, per l'anno 2020, a un solo figlio il numero di figli a carico richiesto per beneficiare della carta della famiglia.

[73] Lo Stato ha, però, finanziato la complessa piattaforma informatica che avrebbe consentito ai negozianti o fornitori di servizi di aderire all'iniziativa e garantire ai titolari della carta uno sconto di almeno il 5% rispetto ai prezzi correnti di mercato.

pubblicizzazione dei loro nomi sono garantite e finanziate dallo Stato, risulta, tuttavia, che la finalità di detta carta è l'ottenimento di sconti o di riduzioni tariffarie concessi da tali fornitori, che ne sopportano il costo e la cui partecipazione a tale azione in favore delle famiglie è volontaria. Pertanto, conclude in prima battuta la Corte, la carta della famiglia non costituisce una prestazione avente natura di contributo pubblico facente partecipare la collettività ai carichi familiari e non può rientrare, di conseguenza, nell'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004.

Tuttavia, l'art. 11, par. 1, lett. *f*), della direttiva 2003/109/CE, l'art. 12, par. 1, lett. *g*), della direttiva 2011/98/UE, come pure l'art. 14, par. 1, lett. *g*), della direttiva 2009/50/CE, prevedono la parità di trattamento dei cittadini di paesi terzi con i cittadini dello Stato membro ospitante anche per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e l'erogazione degli stessi.

In considerazione del fatto che, sulla base delle indicazioni fornite dal giudice del rinvio, risulta che la finalità della carta della famiglia sia proprio quella di consentire l'accesso a beni e servizi e l'erogazione degli stessi beneficiando di uno sconto o di una riduzione tariffaria, ne discende che l'esclusione dei cittadini di paesi terzi contemplati da tali direttive dal beneficio dello strumento costituisce una disparità di trattamento contraria al diritto europeo.

6. La *lezione* della prassi applicativa e della prassi giurisprudenziale…in attesa della riforma della direttiva 2003/109/CE.

In attesa di un auspicabile intervento normativo da parte delle istituzioni europee che riesca a far tesoro tanto delle rilevate discrasie applicative della direttiva 2003/109/CE quanto dei significativi interventi *in subiecta materia* operati dalla Corte di giustizia si può formulare qualche considerazione conclusiva.

Nel più ampio contesto della messa alla prova dei sistemi di *welfare* rispetto ai nuovi flussi migratori[74], come si è visto la direttiva 2003/109/CE, valorizzando un elemento di tipo oggettivo, quale la residenza (o, *rectius*, la residenza abituale[75]) in associazione ad altri requisiti, aveva cercato di delineare una sorta di *statuto* per il soggiornante di lungo periodo. Tale obiettivo piuttosto ambizioso, perseguito dall'atto in esame, risultava geneticamente soggetto al rischio di «compromissione» da parte di

[74] V. L. MONTANARI, C. SEVERINO (a cura di), *I sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie (Les systèmes de welfare à l'épreuve des nouvelles dynamiques migratoires)*, Napoli, 2018.

[75] Esempio emblematico della non uniformità delle posizioni delle istituzioni europee rispetto alla configurazione di forme di «cittadinanza civica» è rappresentato dalla non approvazione, da parte del Parlamento europeo, della proposta di Relazione (FINALE A6-0411/2005 del 15/12/2005) sulla quarta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione (1 maggio 2001-30 aprile 2004) – Doc. COM (2005) 389 def. nella quale si indicava il possesso della residenza quale criterio per la concessione agli stranieri del diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali.

alcune normative nazionali di recepimento per effetto, come si è osservato, degli ampi margini di discrezionalità lasciati agli Stati in alcuni ambiti coperti dalla direttiva.

L'inevitabile intersecazione di normative nazionali ed internazionali (*rectius*: europee), la citata esclusione dell'ambito di applicazione *ratione personarum* ad alcune categorie di immigrati, la sua limitazione *ratione locis* con la scontata esclusione di Danimarca, Irlanda, Regno Unito (n. 25-26 del Preambolo ove viene esercitato il diritto di *opting out*) e, soprattutto, il carattere concessorio che connota lo *status* di soggiornante di lungo periodo non potevano non compromettere la creazione, a beneficio di quest'ultimo, di un vero e proprio *corpus* differenziato di diritti di fonte prettamente europea.

Ora se il diritto opera sovente la consacrazione in strumenti normativi di alcune sensibilità collettive emerse nel corpo sociale non vi è dubbio che risulta avvertita, da tempo, l'affermazione, accanto alla cittadinanza «legale», di espressioni, in senso sostanziale e non formale, di una cittadinanza *de facto* o di una «cittadinanza civica», riconducibili ad una sorta di cosiddetta «cittadinanza sociale» o «attiva» o «di residenza[76]».

D'altra parte, l'evoluzione storico-giuridica del concetto di cittadinanza in ragione del ciclico modificarsi, nel tempo e nello spazio, delle forme degli ordinamenti e la parziale trasformazione di alcuni elementi strutturali tanto della società internazionale (intesa anche come società interindividuale[77]) quanto delle società statuali hanno prodotto due effetti non privi di interrelazione[78]. Da un lato, in nome del rispetto dei

[76] Esse risultano costruite non già sul legame etnico della nascita ma trovano il loro fondamento nel contributo fornito dallo straniero allo sviluppo dei valori civili della comunità ospitante. Cfr. E. CHELI, *Diritti fondamentali degli immigrati: premesse costituzionali*, in R. PISILLO MAZZESCHI, P. PUSTORINO, A. VIVIANI (a cura di), *Diritti umani degli immigrati*, Napoli, 2010, p. 6. V. *infra* nota 82.

[77] Nel senso indicato da P. ZICCARDI, (voce) *Diritto internazionale*, in *Enciclopedia del diritto*, 1964, vol. II. I Paesi europei, nell'attribuzione della cittadinanza, applicano, combinandoli variamente, i due criteri dello *ius sanguinis* e dello *ius soli*, normalmente con una prevalenza del primo nei Paesi di immigrazione, del secondo nei Paesi di emigrazione. Non si può, peraltro, non rilevare come nelle attuali legislazioni tali criteri abbiano parzialmente perduto i rigorosi caratteri che li contraddistinguevano assurgendo anche ad una sorta di indici del vincolo «spirituale» intercorrente tra l'individuo e la società. La competenza statuale in materia di attribuzione della cittadinanza rinviene, come sostiene ormai diffusamente la dottrina, un insieme di limiti derivanti tanto dal Diritto Internazionale generale (quale corollario dell'affermazione dei principi fondamentali di protezione dei diritti umani) che da quello pattizio (quale conseguenza degli obblighi assunti dagli Stati attraverso una serie di convenzioni internazionali che prevedono la garanzia di determinati diritti sulla base della residenza sul territorio).

[78] Non è possibile evidentemente, in questa sede, soffermarsi sull'evoluzione del concetto di cittadinanza a partire dal diritto romano fino al diritto intermedio per arrivare al diritto vigente; né si può dar conto del rapporto di continuità spazio-temporale con istituti giuridici del passato regolatori delle condizioni di appartenenza ad una data comunità (si pensi alla *Constitutio antoniniana de civitate* del 212 d.C. che prevedeva lo *status* del *peregrinus* e quello del *civis romanus* con diverse modalità di appartenenza alla comunità), come pure non è possibile soffermarsi del collegamento tra il mutato paradigma della cittadinanza e la rimodulazione della nozione di sovranità statuale nel quadro del processo di integrazione europea. Per quest'ultimo aspetto si veda una sintetica ma efficace ricostruzione, nell'ambito di un più ampio lavoro, di E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, p. 437 ss., in particolare par. 3.

diritti umani e delle libertà fondamentali, la progressiva attenuazione della contrapposizione tra cittadino e straniero con la progressiva estensione a vantaggio dei non cittadini – e a prescindere dallo *status civitatis* – di una serie di diritti fondamentali e non, tradizionalmente riservati ai cittadini. Dall'altro, l'emersione di forme di «proiezione ultra-territoriale» della cittadinanza al di là dello Stato di appartenenza del cittadino nel più ampio quadro di una sorta di personalizzazione dello *statuto* dello stesso.

Il Trattato di Lisbona, nell'effettuare un «cambio di paradigma (…) dal mercato alla cittadinanza[79]», attraverso la configurazione – ad elevato contenuto anche simbolico – di una c.d. «doppia cittadinanza[80]», ha amplificato la portata semantica e la *vis* giuridica della stessa nozione di cittadinanza europea. Declinandola alla luce di una connotazione «dinamica» le ha attribuito un valore intrinseco, strettamente legato all'essenza del soggetto-persona[81].

Inoltre la progressiva «emancipazione», realizzata sia nel diritto derivato che nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, della cittadinanza europea rispetto al suo essere funzionale alla libertà di mercato[82] è suscettibile di produrre effetti riflessi anche rispetto ai diritti degli stranieri provenienti da Stati terzi[83]: in definitiva, da una cittadinanza europea che rappresenta, da tempo, lo «*status* fondamentale» dei cittadini

[79] V. L. MOCCIA, *Cittadinanza europea e spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *La cittadinanza europea*, 2010, p. 115 ss.

[80] La «novella» apportata dal Trattato di Lisbona non sembrerebbe conferire un reale valore aggiunto nell'evoluzione dell'istituto con riferimento alla «codificazione» di una «doppia cittadinanza» come era stato avanzato nella prima fase dei lavori della *Convention*. Tra coloro che hanno sottolineato tali aspetti v. U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'unione europea*, Bari, 2020, p. 97. Sui diritti di cittadinanza e la libertà di circolazione nell'Unione europea v. per tutti B. NASCIMBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Padova, 2012.

[81] Sul dinamismo della «figura giuridica» di cittadinanza v. E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea*, cit., p. 475 che richiama D. O'KEEFFE, *Union Citizenship*, in D. O'KEEFFE, P. TWOMEY (eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, 1994, p. 106.

[82] In tal senso S. GIUBBONI, *Libertà di mercato e cittadinanza sociale europea*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2007, pp. 13-28, in particolare p.13 dove si sottolinea come se «libertà di mercato e cittadinanza sociale formano, almeno all'apparenza, una coppia ossimorica» (…) i contenuti sociali della cittadinanza europea sono stati in effetti costruiti a partire da una libertà di mercato. Sulla «forza pervasiva» del rispetto dei diritti fondamentali nel sistema comunitario con conseguenze sulla stessa interpretazione delle pur fondamentali «libertà» del mercato unico v. E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea*, cit., p. 444.

[83] Alla luce di una sintesi tra *inclusionary and exclusionary dimensions of citizenship*. Sulle due dimensioni in un più ampio contributo (che assume come *focus* la protezione dei cittadini dei Paesi terzi dall'espulsione) v. S. MORANO-FOADO, S. ANDREADAKIS, *The Convergence of the European Legal System in the Treatment of Third Country Nationals in Europe: The ECJ and ECtHR Jurisprudence*, in *European Journal of International Law*, 2011, pp. 1071-1088, in particolare p. 1074. Sull'affermazione del principio di progressiva inclusione nel diritto europeo delle migrazioni v. A. FARAHAT, *"We want*, cit., p. 701 ss.

degli Stati membri a *status* intermedi[84] che assurgano ad «autentico strumento di integrazione sociale[85]».

Orbene la prassi applicativa relativa alla direttiva 2003/109/CE e quella giurisprudenziale analizzate testimoniano che definire, in senso normativo, un compiuto «statuto» del c.d. immigrato di lungo periodo significa, invero, uscire dalla perdurante logica di emergenzialità o di attenzione «difensiva» al problema dell'immigrazione attraverso il rafforzamento di quella reciproca fiducia fra Stati membri, presupposto per il perfezionamento di un compiuto spazio di libertà, sicurezza e giustizia e per la ricerca di una maggiore coerenza sistematica nella consacrazione di nuovi diritti di mobilità[86].

Significa «denazionalizzazione»[87] del tema dell'immigrazione con la progressiva riduzione della giurisdizione domestica alla luce della maggiore residualità possibile delle competenze nazionali che si pongano in un rapporto di compatibilità con un diritto dell'Unione europea destinato ad essere meno «cedevole».

Significa, altresì, un'applicazione «estensiva» del principio di non discriminazione come garantito dall'art. 19 del TFUE e dall' art. 21 della Carta dei diritti fondamentali anche a favore degli immigrati regolari (qualora contrassegnati dal possesso di determinati requisiti che comprovino il «carattere non episodico e di non breve durata» del soggiorno[88]), nonché di quello della parità di trattamento che significativamente informa la disciplina internazionale, europea e nazionale[89].

---

[84] S. PEERS, in *The Court of Justice*, cit., parla di una *subsidiary form of EU citizenship* (p. 529). Sulla cittadinanza come «*status* fondamentale» dei cittadini degli Stati membri v. la Corte di Giustizia a partire dalla sentenza resa nella causa C-184/99, *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458, punto 6193.

[85] Così il 6° 'considerando' della direttiva 2011/51.

[86] In chiave piuttosto critica sulla libertà di movimento dei cittadini di Stati terzi nell'Unione europea cfr. S. IGLESIAS SÁNCHEZ, *Free Movement of Third Country Nationals in the European Union? Main Features, Deficiencies and Challenges of the new Mobility Rights in the Area of Freedom, Security and Justice*, in *European Law Journal*, 2009, n. 6, pp. 791-805.

[87] Con riferimento ad una cittadinanza cosmopolita priva di nazionalità v. L.S. ROSSI, *I cittadini*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, I, Torino, 2006, II ed., p.116 ss.

[88] Come attesta costantemente la nostra Corte costituzionale che ha sottolineato da tempo che «al legislatore italiano sia senz'altro consentito di dettare norme, non palesemente irragionevoli e non in contrasto con gli obblighi internazionali, intese a regolare l'ingresso e la permanenza degli stranieri extracomunitari in Italia». Ed ha altresì soggiunto che «è possibile, inoltre, subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata» (enfasi aggiunta); una volta, però – ha aggiunto la Consulta – «che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini» (sentenza n. 306 del 2008, sentenza n.187 del 2010, sentenza n. 61 del 2011). Sulla base di questo ragionamento – che ha implicato anche il richiamo agli effetti determinati nel nostro ordinamento dal già citato decreto legislativo 8 gennaio 2007 n. 3 (di attuazione della direttiva 2003/109) – la Corte ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, co. 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, co. 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) – come modificato dall'art. 9, co. 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, e poi sostituito dall'art. 1, co. 1, del d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) –

Il potenziale contrasto tra la crescente mobilità delle persone *tout court* e la tendenziale «stanzialità» dei diritti, legati, sia pure in parte, a criteri di territorialità[90], può trovare nuovi elementi di ricomposizione nello spazio europeo dei diritti fondamentali[91]? Uno spazio che non può non «fare i conti», prima sul piano normativo e poi su quello giurisprudenziale, con l'ulteriore rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali nell'UE anche per effetto dell'attribuzione di efficacia vincolante alla Carta di Nizza/Strasburgo.

Sicuramente la compiuta definizione di uno *statuto* euro-nazionale del soggiornante di lungo periodo costituisce un esempio emblematico degli effetti dell'«incidenza virtuosa» tra tutela dei diritti fondamentali e diritti di cittadinanza che si traduce nello sforzo definitorio, da parte delle istituzioni europee, nell'ambito della più generale politica migratoria, di *statuti* intermedi o *alii*[92]: quali statuti permanentemente *in fieri* che richiedono una significativa collaborazione, da parte degli Stati membri, al

---

nella parte in cui escludono che la pensione di inabilità, di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili), possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del d.lgs. n. 3 del 2007, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. La Corte costituzionale ha anche dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della l. 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili). Sull'applicazione del principio di non discriminazione ai cittadini dei Paesi terzi v. C. HUBLET, *The Scope of Article 12 of the Treaty of the European Communities vis-àvis Third Country Nationals: Evolution at Last?*, in *European Law Journal*, 2009, pp. 757-774; F. IPPOLITO, *Principio di non discriminazione e cittadini extracomunitari*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, pp. 279-299, in part. p. 290 ss. Sulla *émancipation* del principio di non discriminazione per effetto di *convergences paralléles* tra le giurisprudenze della Corte europea dei diritti umani e la Corte di Giustizia, v. L. POTVIN-SOLIS, *La liason entre le principe de non-discrimination et les libertés et droits fondamentaux des personnes dans le jurisprudences européennes*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2009, p. 967 ss.

[89] Il tutto in attuazione non già della procedura *ex* art. 25, co. 2 TFUE ma di quella prevista dall'art. 79 TFUE, n. 2, lettere *a*) e *b*) relativo all'adozione, da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, delle 'misure' relative alle (condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e titoli di soggiorno di lunga durata) nonché alla definizione dei diritti dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro ivi comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri. Essa prevede il ricorso alla procedura legislativa «rafforzata» che contempera la delibera del Consiglio all'unanimità, previa approvazione del PE, e la successiva approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali al fine di integrare i diritti di cittadinanza (contenuti nell'art. 17 TFUE).

[90] Su tale contrasto v. E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea*, cit., p. 465.

[91] Si rinvia ai contributi di P.GARGIULO, P.ANTONIO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ e L.PANELLA, in *Cittadinanza e cittadinanze: dinamiche evolutive tra flussi migratori e garanzia dei diritti fondamentali (parte I)*, in A. DI STASI (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: Profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Napoli, 2018, Atti del Convegno interinale SIDI di Salerno.

[92] Una parte della dottrina parla di *citizenship-like freedoms* per i cittadini di stati terzi rispetto ai cittadini dell'Unione europea. V. S. CARRERA, A. WIESBROCK, *Whose Citizenship to Empower in the Area of Freedom, Security and Justice?*, in *Center for European Policy Studies* (*CEPS*), maggio 2010, p. 2 e p. 22 che richiama A. WIESBROCK, *Legal Migration to the European Union*, Leiden, 2010, nota 15.

fine di realizzare veri e propri *statuti* terzi tra quello di cittadino nazionale e quello di cittadino europeo[93].

Ora il ravvicinamento tra lo «statuto» del cittadino dell'Unione europea e quello dello straniero, non privi, nell'ordinamento unionistico, di punti di contatto – alcuni dei quali evidenziabili per contrapposizione rispetto allo «statuto» del cittadino nazionale – può rinvenire, come testimonia la giurisprudenza della Corte di giustizia analizzata, un fattore propulsivo nella progressiva realizzazione di uno spazio europeo dei diritti fondamentali che assicuri la piena attuazione dell'art.34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: il tutto nel più ampio quadro dell'eventuale passaggio, all'interno delle legislazioni nazionali, dallo *ius sanguinis* allo *ius soli* e allo *ius electionis*, come criterio attributivo della cittadinanza[94].

La progettata modifica della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, attraverso la prevista riduzione - nella proposta di regolamento COM(2020)610 - a tre anni di soggiorno legale del segmento temporale necessario affinché si possa ottenere lo *status* di soggiornante di lungo periodo unitamente all'assimilazione delle condizioni per il conferimento di tale *status* sia per i beneficiari di protezione internazionale che per gli altri cittadini di paesi terzi, incentiverebbe i beneficiari della protezione internazionale a rimanere nello Stato membro che l'ha concessa contribuendo anche alla loro piena integrazione nelle comunità locali.

Tale modifica potrebbe contribuire a definire un quadro giuridico complessivo che, fondato su di una logica di *favor* per lo straniero regolarmente soggiornante, sappia superare le perduranti resistenze rinvenibili nelle prassi legislative e amministrative nazionali rispetto al soddisfacimento di almeno due obiettivi: la garanzia *effettiva* di quella libertà di circolazione e di soggiorno intra-UE prevista dai Trattati ma in parte disattesa nel diritto derivato[95] e inoltre la traduzione, all'interno di strumenti normativi suscettibili di un'applicazione *effettiva*, di quel *volet* positivo dell'azione dell'UE in materia di migrazioni che guarda alla migrazione «legale» come opportunità[96].

[93] Così A. WIESBROCK, *op. cit.*

[94] Scopo ultimo del processo dinamico che potrebbe fare dell'UE un'autentica comunità politica, come recitava un progetto di Risoluzione del 2005 mai approvato.

[95] M. BORRACCETTI, *L'integrazione dei migranti tra politiche europee, azioni e tutela dei diritti*, in *Diritto pubblico*, 2020, p. 15 ss.

[96] V. A. DI PASCALE, *L'immigrazione "legale" nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *I Post di AISDUE*, 20 gennaio 2021, p. 141 ss., reperibile *online*.

ABSTRACT: Il contributo si propone di analizzare le ragioni giustificatrici su cui si fonda il processo di (ulteriore) revisione della direttiva 2003/109/CE sui soggiornanti di lungo periodo, già modificata per effetto della direttiva 2011/51/UE che ne ha esteso l'ambito di applicazione anche ai beneficiari di protezione internazionale. Le criticità emerse nell'applicazione di tale atto, come evidenziano le due Relazioni del 2011 e del 2019 della Commissione e la significativa prassi giurisprudenziale in materia, costituiscono il quadro di riferimento in cui si colloca la riforma di siffatto strumento normativo, come preconizzata nel cd. Nuovo Patto sulla migrazione ed asilo che le l'ha calendarizzata per la fine del 2021 e come evidenziata dalla proposta di regolamento COM(2020)610. L'obiettivo, alla luce di quanto definito in tale Patto, sarebbe quello di riuscire a configurare un diritto *effettivo* alla mobilità all'interno dell'UE perfezionando i contenuti dello *status* di soggiornante di lungo periodo nell'UE e, in particolare, rafforzando il diritto di chi vi rientra di spostarsi e lavorare in altri Stati membri.

PAROLE CHIAVE: soggiornante di lungo periodo; riforma della direttiva 2003/109/CE; diritto effettivo alla mobilità intra-UE; relazioni della Commissione; giurisprudenza.

The (in)effectiveness of the statute *of the long-term resident. Towards the reform of Directive 2003/109/EC between application criticalities and jurisprudential practice*

ABSTRACT: The present paper aims to analyze the justifying reasons on which the process of (further) revision of Directive 2003/109/EC on long-term residents is based, considering that it had already been amended as a result of Directive 2011/51/EU which extended its scope also to beneficiaries of international protection. The critical issues that emerged in the application of this act, as highlighted by the two Reports of 2011 and 2019 of the Commission and the significant case-law on the subject, constitute the framework in which the reform of this regulatory instrument is placed, as advocated in the New Pact on migration and asylum which schedules it for the end of 2021, and as stressed by the proposed regulation COM/2020/610. The purpose, as it is defined in this Pact, would be that of configuring an effective right to mobility within the EU by improving the contents of the long-term resident status *in the EU and, in particular, by strengthening the right of returnees to move and work in other Member States.*

KEYWORDS: long-term resident; revision of Directive 2003/109/EC; effective right to mobility within the EU; reports of the Commission; case-law.

Il ruolo delle euroregioni nel processo di integrazione europea: un federalismo alternativo?

Caterina Fratea*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La progressiva affermazione di forme di cooperazione transfrontaliera nello spazio europeo. – 3. La struttura delle euroregioni. – 4. Il ruolo delle euroregioni nel contesto dell'Unione europea. – 5. Riflessioni conclusive e prospettive future alla luce dei più recenti interventi della Commissione europea.

1. Introduzione.

Il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale[1], In quanto obiettivo dell'azione dell'UE ai sensi dell'art. 3 TUE, informa tutti gli ambiti di intervento dell'Unione. Il fine di promuovere uno «sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione» (art. 174, comma 1 TFUE) rende di conseguenza le regioni, intese in via generale come entità substatali, degli interlocutori privilegiati, ritenendosi più efficace, per promuovere uno sviluppo quanto più possibile omogeneo e ridurre quel divario tra le diverse aree geografiche dell'UE suscettibile di ostacolare l'integrazione, un'azione che coinvolga aree territoriali contigue, con caratteristiche e problematiche comuni, piuttosto che interi territori statali[2]. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta a quelle rurali, nonché alle aree che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici oppure interessate da transizione industriale (art. 174, comma 2 TFUE). La politica di coesione, pertanto, quale principale politica di investimento dell'Unione europea grazie al sostegno dei fondi strutturali, offre vantaggi a molti territori dell'UE, sostenendo la crescita economica, la creazione di posti di lavoro, la competitività delle imprese, lo sviluppo sostenibile e la protezione dell'ambiente.

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Verona.

[1] Sulla politica di coesione si rinvia a S. PIATTONI, L. POLVERARI (edited by), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham-Northampton, 2016; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, 3ª ed., Torino, 2017, p. 759 ss.; J. BACHTLER, P. BERKOWITZ, S. HARDY, T. MURAVSKA (edited by), *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*, London-New York, 2017; C. PESCE, *Coesione economica, sociale e territoriale*, in P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), *Giuseppe Tesauro. Manuale di diritto dell'Unione europea*, vol. II, Napoli, 2021, pp. 499-510.

[2] Come sottolinea O. PORCHIA, *Indifferenza dell'Unione nei confronti degli Stati membri e degli enti territoriali: momenti di crisi del principio*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriale nel diritto internazionale ed europeo. Atti del X Convegno SIDI Trieste-Gorizia 23-24 giugno 2005*, Napoli, 2006, pp. 269-286, a p. 270 s., «le articolazioni territoriali possono rappresentare [anche] l'interlocutore diretto delle istituzioni comunitarie, quantomeno in funzione e nell'ambito di alcune politiche (…). E soprattutto la Commissione tende a legittimare le regioni come interlocutori diversi rispetto al governo».

Per quanto concerne, in particolare, la coesione territoriale, sebbene essa rappresenti una competenza espressa dell'UE solo a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona[3] (ragione per la quale solo a partire dal periodo di programmazione 2014-2020 è stato adottato un regolamento specifico riguardante azioni di cooperazione territoriale europea[4]), è in realtà sin dall'Atto unico europeo, al quale risale l'attribuzione della competenza in materia di coesione economica e sociale, e dalla conseguente istituzione del programma Interreg[5], che la cooperazione finalizzata a risolvere i problemi che trascendono i confini nazionali e a sviluppare congiuntamente le potenzialità dei diversi territori, forma parte dell'azione comunitaria. In questo periodo, e ancor di più dalla metà degli anni Duemila, in un contesto di crescente europeizzazione e allargamento a est[6], si assiste infatti al proliferare in Europa di forme di cooperazione transfrontaliera nell'ambito della quale acquisisce sempre maggiore importanza il termine euroregione, volto ad indicare un progetto complesso di integrazione interterritoriale, declinabile, di fatto, in molteplici tipologie. Oggi, le euroregioni si trovano a cavallo di pressoché tutte le frontiere interne dell'Unione (e particolarmente nell'Europa centrale[7]) e vi sono molti esempi anche con i paesi terzi vicini (Svizzera, Norvegia, Stati balcanici).

Indipendentemente dalla forma in concreto assunta[8], tale costruzione rappresenta la risultante di due direttrici, apparentemente antitetiche, lungo le quali si sono mossi i meccanismi di gestione dei processi politici a livello europeo. Da un lato, quella centripeta, che punta al macrolivello e all'integrazione sempre più profonda degli Stati nell'ambito dell'Unione europea, con conseguente crescente cessione di competenze all'organizzazione internazionale; dall'altro, quella centrifuga, che tende al

[3] Con tale attribuzione si inizia pertanto a parlare più ampiamente di politica regionale e di coesione: R. RUIDISCH, *Territorial Cohesion and Border Areas*, in A. LECHEVALIER, J. WIELGOHS (eds.), *Borders and Border Regions in Europe*, Bielefeld, 2013, pp. 96-110, spec. p. 96 ss.

[4] Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 , relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006.

[5] V. *infra*, par. 2.

[6] C.M. RADAELLI, *The domestic impact of european union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research*, in *Politique européenne*, 2002, vol. 5, n. 1, pp. 105-136, spec. p. 109; B. WASSENBERG, *Le voisinage de proximité: les eurorégions "géopolitiques" aux frontières externes de l'UE (1993-2009)*, in *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2010, n. 97-98, pp. 45-49.

[7] A questo proposito, particolarmente significativo è l'esempio de *La Grande Région*, uno spazio di cooperazione che riunisce territori tedeschi (Saarland, Renania-Palatinato), belgi (Vallonia) e francesi (Lorena), nonché il Granducato di Lussemburgo (http://www.granderegion.net). Sullo sviluppo della cooperazione transfrontaliera tra Francia, Germania e Svizzera, v. B. WASSENBERG, *Vers une eurorégion? La coopération transfronatlière franco-germano-suisse dans l'espace rhénan de 1975 à 2000*, Bruxelles, 2007.

[8] V. *infra*, parr. 3-4.

decentramento di determinate funzioni verso i livelli periferici[9]. A cavallo tra queste due forze si pone l'euroregione, una forma di decentramento che, al tempo stesso, è finalizzata ad instaurare tentativi di cooperazione transfrontaliera. Incarnando le dinamiche sia sovranazionali che subnazionali delle forme contemporanee di governo[10], le regioni transfrontaliere permettono di osservare i progressi e le contraddizioni della polarità multilivello, ormai caratteristica del continente europeo. Cercando di riscattare l'idea diffusa di aree degradate dalle crisi (deindustrializzazione, disoccupazione) e trascurate dai centri decisionali nazionali, tali nuovi referenti territoriali rispondono all'esigenza di costituire nuove forme di *governance* transfrontaliera a livello istituzionale, economico e culturale[11].

Complesse non solo dal punto di vista geografico, ma anche amministrativo, combinando diversi modelli di organizzazione territoriale a livello nazionale[12], queste forme di territorialità traggono la spinta per la loro costituzione dal carattere intrinsecamente svantaggiato dei territori e delle etnie (spesso minoritarie) che le compongono. Questa condizione accomuna solitamente entrambe le comunità che vivono ai lati del confine, per le quali, pertanto, il miglioramento delle condizioni socio-economiche che può derivare dalla cooperazione transfrontaliera rappresenta un obiettivo strategico. A tale riguardo e in relazione all'ordine temporale degli eventi storici che hanno interessato l'area, è possibile individuare due percorsi che hanno portato alla costituzione di una euroregione: da una parte, vi sono le euroregioni che, in una certa misura, mirano a ripristinare le relazioni interrotte dall'introduzione del confine (come, ad esempio, nel caso del Friuli Venezia-Giulia, la Carinzia e l'Istria); dall'altra, quelle che, a seguito della creazione di rapporti fondati su elementi socio-economici comuni, mirano a promuovere lo sviluppo di aree depresse e considerate marginali dai propri stessi Stati, attraverso una progettualità e risorse condivise (come nel caso di Galizia e Portogallo settentrionale).

Le euroregioni pongono quindi notevoli sfide alle rigide strutture politico-amministrative dei vari Stati membri dell'UE. Da questi «regimi di confine», che fanno emergere l'importanza pratica e teorica di governare nei nuovi territori transfrontalieri del continente come parte di una "questione regionale" europea, affiorano nuove

---

[9] TRIGGIANI E., *Il ruolo dello Stato nazionale e il progetto d'integrazione europea*, in A, GENIOLA, I.D. MORTELLARO, D. PETROSINO (a cura di), *Stati, regioni e nazioni nell'Unione europea*, Napoli, 2018, pp. 25-42, spec. p. 27.

[10] Cfr. S. TELLE, *Euroregions as soft spaces: between consolidation and transformation*, in *European Spatial Research and Policy*, 2017, vol. 24, n. 2, pp. 93-110, che, nel qualificare le euroregioni come "*soft spaces*" sottolinea come il successo di tale costruzione territoriale dipenda dalla capacità di promuovere coalizioni con "*national and supranational hard spaces*" (p. 106).

[11] M.-H. HERMAND, *La requalification des régions frontalières en eurorégions: invariants et tensions du discours économique*, in *Communication et organisation. Revue scientifique francophone en Communication organisationnelle*, 2016, n. 50, pp. 77-86, a p. 79.

[12] N. KADA, *Les Collectivités territoriales dans l'Union européenne. Vers une Europe décentralisée?*, Grenoble, 2010, p. 14 ss.

questioni di democrazia, sovranità, cittadinanza, che devono essere ripensate. Del resto, la realizzazione dell'obiettivo di creare una nuova condivisa identità culturale nel rispetto delle differenze rappresenta una delle sfide più delicate per l'Unione europea.

2. La progressiva affermazione di forme di cooperazione transfrontaliera nello spazio europeo.

Le prime forme di integrazione euroregionale si sono manifestate nell'area mitteleuropea, dove, ancora oggi, si possono rintracciare le più sviluppate ed efficaci cooperazioni transeuropee. Esse sono rappresentate dall'accordo di cooperazione tra Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo (Benelux) del 1948 e dall'EuRegio, stabilita nel 1958 nell'area del Reno sul confine olandese-tedesco[13]. Da allora, le euroregioni si sono sviluppate in tutto il continente, dando vita a quello che è stato definito nuovo regionalismo europeo[14]. Questo percorso non è stato lineare, in particolare perché ad uno spontaneo avvio di iniziative di cooperazione territoriale transfrontaliera non è corrisposta una immediata evoluzione del quadro giuridico che valorizzasse il ruolo istituzionale delle regioni a livello europeo. Tale quadro ha infatti cominciato a configurarsi solo negli anni Ottanta, quando, grazie all'attività tanto del Consiglio d'Europa quanto della Comunità, poi Unione, europea, si è cominciato a passare dal c.d. regionalismo funzionale (regione come area geografica omogenea dal punto di vista socio-economico, ambientale e demografico) al regionalismo istituzionale (regione come entità politico-amministrativa) [15].

Dal punto di vista giuridico, infatti, l'idea di un organismo, *lato sensu* amministrativo, responsabile di un'area transfrontaliera subnazionale non è di semplice attuazione. Le prime forme di cooperazione transfrontaliera hanno infatti avuto luogo su piccola scala lungo l'asse del Reno e furono il risultato di accordi basati per lo più sulla buona volontà. La forma scelta era quella dell'«associazione gemella», che prevedeva che, su ogni lato della frontiera, comuni e/o altri enti territoriali formassero un'associazione secondo una forma giuridica prevista dai propri rispettivi ordinamenti, per poi concludere tra le due associazioni nazionali un accordo transfrontaliero per costituire la cooperazione[16]. In tale contesto, nel 1980, su iniziativa del Consiglio

[13] *Amplius*, A.V. VOVENDA, V.A. PLOTNIKOV, *Euroregions as a factor of successful international integration in modern conditions*, in *Economic aspects of international cooperation*, 2011, n. 4, pp. 49-55, spec. p. 51 s.

[14] F.M. CAMONITA, A. DURÀ GUIMERÀ, A. NOFERINI, *Cross-border cooperation in the EU: Euroregions amid multilevel governance and reterritorialization*, in *European Planning Studies*, 2020, vol. 28, n. 1, pp. 35-56, spec. p. 37.

[15] S. FARO, *Recenti iniziative legislative regionali in materia di rapporti con l'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, pp. 763-777, spec. p. 764.

[16] M. PERKMANN, Cross-*Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-operation*, in *European Urban and Regional Studies*, 2003, vol. 10, n. 2, pp. 153-171, spec. p. 155.

d'Europa, viene firmata a Madrid la convenzione quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, oggi ratificata da trentanove paesi[17] e arricchitasi di tre protocolli addizionali[18]. L'obiettivo generale è quello di incoraggiare la cooperazione tra gli Stati promuovendo la conclusione di accordi tra enti territoriali, nel quadro delle competenze ad essi attribuite dal diritto statale, partendo dal presupposto che «un'unione stretta fra i paesi europei»[19] – obiettivo essenziale del Consiglio d'Europa – si possa conseguire meglio coinvolgendo le realtà locali e regionali di frontiera. A tal fine, la convenzione, tramite una serie di norme di carattere prevalentemente programmatico, fornisce la cornice giuridica entro la quale si possono collocare le iniziative di cooperazione transfrontaliera, in ambito, per esempio di sviluppo regionale, urbano e rurale, protezione dell'ambiente, miglioramento delle infrastrutture e aiuto in caso di catastrofe.

In considerazione della varietà dei sistemi giuridici e costituzionali degli Stati, la convenzione offre una gamma di accordi modello che consentono alle amministrazioni locali di modellare la cooperazione transfrontaliera sulla tipologia ritenuta più idonea, affidando poi alla legislazione statale il compito di sviluppare concretamente gli indirizzi proposti[20]. Al tempo stesso, la convenzione precisa i doveri degli Stati nei riguardi di tali attività, impegnando le parti ad eliminare tutti gli ostacoli che potrebbero frapporsi alla cooperazione transfrontaliera.

Il quadro giuridico fornito dalla convenzione di Madrid era volto a facilitare il passaggio da una cooperazione che, fino a quel momento, era stata esclusivamente informale ad una istituzionalizzata. Tuttavia, nonostante l'importanza che la convenzione quadro ha rivestito per l'evoluzione della cooperazione transfrontaliera e la formalizzazione delle euroregioni, il suo contributo risulta in concreto limitato. Infatti, l'eterogeneità delle soluzioni prospettate (in considerazione delle numerose limitazioni contenute nei testi, del continuo rimando al diritto degli Stati parte e del rispetto del riparto delle competenze a livello interno), il diverso grado di accettazione di tali strumenti da parte degli Stati, nonché le difformità dovute alla loro diversa trasposizione interna, pur garantendo agli enti territoriali eventualmente interessati di adattare la

[17] Per lo stato delle ratifiche si veda la pagina https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=106.

[18] Protocollo addizionale del 9 novembre 1995, che mira a rafforzare la cooperazione transfrontaliera tra gli Stati europei e riconosce il diritto delle collettività territoriali di concludere accordi di cooperazione transfrontaliera a determinate condizioni; protocollo addizionale del 5 maggio 1998, che mira a promuovere la cooperazione tra collettività territoriali non direttamente confinanti tra di loro; protocollo addizionale del 16 novembre 2009, che stabilisce le regole per la creazione di «Gruppi euroregionali di cooperazione» (GEC), dotati di personalità giuridica.

[19] Così lo statuto del Consiglio d'Europa del 1949 reperibile al link https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=001.

[20] La legge italiana del 19 novembre 1984, n. 948, di ratifica ed esecuzione della convenzione, ne ha dato un'interpretazione restrittiva, subordinando qualsiasi azione di cooperazione transfrontaliera condotta da Regioni, Province, Comunità montane e Consorzi comunali e provinciali alla stipula da parte dello Stato di accordi bilaterali con gli Stati confinanti (art. 3).

cooperazione alle caratteristiche degli ordinamenti di appartenenza, non hanno tuttavia assicurato un quadro unitario di norme generalmente applicabili. Al contrario, le diverse questioni inevitabilmente lasciate aperte dalla convenzione quadro hanno reso necessaria per i paesi maggiormente coinvolti in attività di cooperazione transfrontaliera la stipulazione di ulteriori trattati bi- o multilaterali volti a creare presupposti giuridici più efficaci per la collaborazione tra le rispettive aree frontaliere[21].

Ad un incremento degli accordi transfrontalieri ha più sensibilmente contribuito, negli anni immediatamente successivi, l'intervento dell'allora Comunità economica europea, che ha previsto un sostegno finanziario sostanziale ed indispensabile alle iniziative di cooperazione transfrontaliera. La forte crescita delle regioni transfrontaliere si è infatti registrata in concomitanza dell'avvio, nel 1990, del programma Interreg finalizzato a promuovere la cooperazione territoriale europea (CTE). Nato come iniziativa comunitaria[22] e finanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), a sua volta istituito nel 1975[23], esso agevola la realizzazione di azioni congiunte tra attori nazionali, regionali e locali di diversi Stati membri oppure di Stati membri e Stati terzi o paesi e territori d'oltremare[24] (così intersecandosi la politica regionale e di coesione con quella di vicinato)[25]. Il programma, che si articola oggi su quattro filoni di cooperazione

[21] S.P. ISAZA QUERINI, *La partecipazione degli enti regionali e locali europei alle "euroregioni": i casi di Italia e Spagna*, in *federalismi.it*, 2012, n. 19, pp. 1-18, spec. p. 4, reperibile *online*. Per un *excursus* dei principali trattati si veda L. VIOLINI, *Nuove dimensioni nei rapporti tra enti infrastatali europei: prime note su una giurisprudenza in evoluzione in materia di Euroregioni, rapporti transfrontalieri e uffici regionali di rappresentanza a Bruxelles*, in *Le Regioni*, 1998, n. 5, pp. 1319-1346, spec. p. 1324.

[22] La creazione delle c.d. iniziative comunitarie (IC) si deve alla riforma della politica di coesione del 1988, intendendosi con tale espressione le azioni, direttamente gestite dalla Commissione e alle quali si destinava circa l'8% del bilancio destinato ai fondi strutturali, volte alla riconversione delle aree più degradate, allo sviluppo tecnologico e ambientale, nonché alla cooperazione transfrontaliera: M. BRUNAZZO, *The history*, cit., p. 23. Sull'evoluzione del programma Interreg da iniziativa comunitaria, con l'obiettivo di creare legami tra attori locali vicini su entrambi i lati di una frontiera nazionale tra Stati membri, a programma di cooperazione territoriale europea (CTE) quale obiettivo a pieno titolo della politica di coesione, a partire dal 2007 (e oggi giunto al sesto ciclo 2021-2027), v. EUROPEAN COMMISSION'S DIRECTORATE-GENERAL FOR REGIONAL AND URBAN POLICY, *Territorial Cooperation. A Historical Perspective*, June 2015, p. 32 ss., reperibile al link https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/interreg_25years_en.pdf (dove si sottolinea come i programmi continuino comunque ad andare sotto il nome di Interreg).

[23] Regolamento (CEE) n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale. Ai sensi dell'art. 175 TFUE, tale Fondo è «destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali».

[24] Art. 1 (e, in relazione alle specifiche componenti artt. 4-6) del regolamento (UE) 2021/1059 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante disposizioni specifiche per l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno, PE/49/2021/INIT.

[25] Come nel caso dell'euroregione dei Carpazi, cui partecipa l'Ucraina (cfr. H. LYTVYN, A. TYUSHKA, *Rethinking the Governance-Governmentality-Governability nexus at the EU's Eastern Frontiers: the Carpathian Euroregion 2.0and the future of EU-Ukrainian Cross-Border cooperation*, in *Eastern Journal Of European Studies*, Special Issue, November 2020, vol. 11, pp. 146-183), della Carelia, cui partecipa la Russia (cfr. J. WESLEY SCOTT, *Constructing Familiarity in Finnish–Russian Karelia: Shifting Uses of History and the Re-Interpretation of Regions*, in *European Planning Studies*, 2013, vol. 21, n. 1, pp. 75-92) o dell'euroregione Przybuże', cui partecipa la Bielorussia (T.

– transfrontaliera (Interreg componente A), transnazionale (componente B), interregionale (componente C) e delle regioni ultraperiferiche (componente D)[26] – considera ammissibili i progetti di cooperazione territoriale che apportano un beneficio economico strutturale per la zona di confine. L'assegnazione dei fondi è governata da comitati direttivi che coinvolgono gli attori locali e le autorità di livello superiore[27].

Più in generale, la realizzazione programma Interreg, in un periodo storico caratterizzato dal progressivo completamento del mercato interno[28], dalla riforma della politica di coesione nel 1988 (che, a seguito dell'attribuzione di tale competenza alla Comunità ad opera dell'Atto unico, ha potuto contare su cospicuo aumento delle dotazioni dei fondi strutturali divenendo, insieme alla PAC, una delle politiche quantitativamente più importanti)[29], dall'entrata in vigore del trattato di Maastricht nel

---

STUDZIENIECKI, A, JAKUBOWSKI, B. MEYER, *Key conditions for Euroregions development at external EU borders: A case study of the Polish-Belarusian borderland*, in *Regional Science Policy and Practice*, 2021, pp. 1-22). Sulla politica di vicinato v. R. ALCARO, M. COMELLI, *La politica europea di vicinato*, Quaderni IAI; marzo 2005, reperibile *online*.

[26] E. MEDEIROS, *(Re)defining the Euroregion Concept*, in *European Planning Studies*, 2011, vol. 19, n. 1, pp. 141-158, spec. p. 141 s. Per una distinzione tra le tre forme di cooperazione transfrontaliera, v. il rapporto *Promouvoir la coopération transfrontalière: un enjeu pour la stabilité démocratique - CPR(9)3 Partie II*, Rapporteur: Hans-Martin Tschudi (Suisse), 2002, reperibile al link https://rm.coe.int/promouvoir-la-cooperation-transfrontaliere-un-enjeu-pour-la-stabilite-/168071a8c6, nonché i considerando 6-10 del regolamento n. 2021/1059, cit. Ai sensi dell'art. 14 del medesimo regolamento, nell'ambito degli obiettivi strategici indicati per i fondi strutturali dal regolamento n. 2021/1060 (del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, PE/47/2021/INIT, p. 159 ss.), il FESR può sostenere l'obiettivo specifico dell'Interreg «Una migliore governance della cooperazione», mediante una o più delle azioni seguenti: a) il potenziamento della capacità istituzionale delle autorità pubbliche, in particolare di quelle incaricate di gestire un territorio specifico, e dei portatori di interessi; b) il potenziamento di una amministrazione pubblica efficiente mediante la promozione della cooperazione giuridica e amministrativa e della cooperazione fra cittadini, attori della società civile e istituzioni, in particolare con l'intento di eliminare gli ostacoli di tipo giuridico e di altro tipo nelle regioni frontaliere; c) l'accrescimento della fiducia reciproca, in particolare mediante l'incentivazione di azioni *people-to-people*; d) il potenziamento della capacità istituzionale delle autorità pubbliche e dei portatori di interessi di attuare strategie macroregionali e strategie per i bacini marittimi, nonché altre strategie territoriali; e) il potenziamento della democrazia sostenibile e il sostegno agli attori della società civile e al loro ruolo nei processi di riforma e nelle transizioni democratiche; f) altre azioni per meglio sostenere la *governance* della cooperazione.

[27] Poiché Interreg è la fonte di finanziamento più importante per la maggior parte delle iniziative di cooperazione transfrontaliera, le relative modalità devono essere stabilite nei regolamenti dell'UE. Per il ciclo 2021-2027, v. regolamento (UE) 2021/1059, cit.

[28] In argomento, R. TORINO, *Glossario. Mercato interno*, in *La cittadinanza europea*, 2013, n. 1, pp. 105-125, spec. p. 107 ss.; S. MICOSSI, *Trent'anni di mercato interno europeo*, in *L'Italia nell'economia internazionale. Rapporto ICE 2016-2017*, 2017, pp. 79-87, reperibile *online*; P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), *Manuale*, cit., p. 1 ss.

[29] *Amplius* M. BRUNAZZO, *The history and evolution of Cohesion policy*, in S. PIATTONI, L. POLVERARI (edited by), *Handbook on Cohesion Policy*, cit., pp. 17-35, spec. p. 22 ss.

1993 (con l'istituzione del Comitato delle Regioni[30]), ha contribuito complessivamente a rendere la "questione regionale" parte fondamentale dell'agenda politica europea. L'europeizzazione delle regioni transfrontaliere (altra faccia della medaglia rispetto alla regionalizzazione delle politiche comunitarie) e il conseguente sostegno finanziario alla cooperazione territoriale hanno infatti consentito di ridisegnare una nuova mappa politica dell'Unione europea, riducendo l'effetto barriera e rafforzando le strategie comuni di sviluppo. In un contesto in cui, a fronte degli indubbi vantaggi derivanti dalla liberalizzazione degli scambi, l'economia delle zone periferiche dei paesi membri dipendeva però proprio dalla presenza della frontiera[31], il programma, consentendo di venire in sostegno diretto delle aree depresse e non degli Stati nel loro complesso[32], ha permesso di superare le differenze nazionali e mitigare gli effetti indesiderati dell'apertura del mercato, anche in vista dell'acuirsi di tali effetti negativi che l'ulteriore ampliamento del mercato derivante dall'allargamento ad est avrebbe provocato negli anni seguenti nelle regioni interessate[33]. Grazie ad Interreg sono stati infatti stabiliti numerosi partenariati e progetti transfrontalieri volti alla promozione della crescita, non solo economica, e della cooperazione, creando reti che collegano una più ampia gamma di attori locali e regionali. Alcune di queste entità hanno poi gradualmente iniziato a definirsi euroregioni, sulla base di criteri non rigidi, come testimoniato dal fatto che in alcuni casi esse non hanno personalità giuridica e operano su base informale. È

[30] In argomento, M.C. BARUFFI, *Capitolo XVIII. Il Comitato delle Regioni*, in F. PREITE, A. GAZZANTI PUGLIESE DI COTRONE (a cura di), *Atti notarili. Diritto comunitario e internazionale. Volume 3. Diritto comunitario*, in F. PREITE (diretto da), *Trattato notarile*, Milano, 2011, pp. 391-406.

[31] B.A. DESPINEY ZOCHOWSKA, *Euroregions. Emerging New Forms of Cross-Border Cooperation*, in A. LECHEVALIER, J. WIELGOHS (eds.), *Borders and Border Regions*, cit., pp. 71-94, spec. p. 72; Y. TKACHENKO, *Euroregion as a tool for sustainable development of border area: the European experience and Ukranian features*, in *Visegrad Journal on Bioeconomy and Sustainable Development*, 2014, n. 2, pp. 58-63, spec. p. 59.

[32] Cfr. G. VITALE, *Quale ruolo per la politica comunitaria di coesione economica e sociale?*, in R. SAPIENZA (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Milano, 2003, pp. 7-50, spec. p. 24.

[33] Per sostenere la cooperazione transfrontaliera nei paesi dell'Europa centro-orientale (c.d. PECO: Lituania, Lettonia, Estonia, Polonia, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Ungheria, Slovenia, Romania e Bulgaria), in vista del successivo allargamento, sono stati istituiti, a partire dal 1989, il programma Phare CBC, che, nel contesto generale di Phare, rappresentava lo strumento volto ad attuare la strategia di preadesione all'UE di questi Stati. Un programma simile, il Tacis CBC, è stato altresì previsto per i nuovi Stati indipendenti (NSI: Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldavia, Mongolia, Russia, Tagikistan, Turkmenistan, Ucraina e Uzbekistan). Dal 2007, e in conseguenza dell'inaugurazione, avvenuta nel 2004, della politica europea di vicinato, il Tacis è stato sostituito dall'ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*; dal 2014 divenuto semplicemente ENI - *European Neighbourhood Instrument* e poi confluito dal 2021 nel programma *Global Europe* in virtù del regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 giugno 2021 che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale - Europa globale, che modifica e abroga la decisione n. 466/2014/UE e abroga il regolamento (UE) 2017/1601 e il regolamento (CE, Euratom) n. 480/200, PE/41/2021/INIT). Queste iniziative hanno avuto un notevole effetto sull'incoraggiamento delle autorità dell'Europa orientale a cercare la cooperazione internazionale, anche se in molti casi le autorità nazionali hanno mantenuto un forte controllo sul tipo e sulla direzione dei progetti. In tal senso, EUROPEAN COMMISSION'S DIRECTORATE-GENERAL FOR REGIONAL AND URBAN POLICY, *Territorial Cooperation*, cit., p. 48.

significativo come, a livello di CE/UE, un approccio più pragmatico ed economicamente orientato nel contesto della politica regionale sia stato preferito a quello più formalistico sposato dal Consiglio d'Europa – che con la convenzione quadro di Madrid propone la creazione di entità politico-amministrative.

Sarà infatti solo nel 2006, con l'adozione del regolamento n. 1082[34], in una fase di consolidamento e stabilizzazione delle euroregioni esistenti, che l'Unione prevedrà la creazione di una nuova struttura maggiormente formalizzata per i progetti di cooperazione transfrontaliera: il riferimento è all'istituzione del nuovo strumento del Gruppo europeo di coesione territoriale (GECT) dotato di personalità giuridica (art. 1, par. 3 del regolamento)[35]. L'iniziativa Interreg, infatti, pur avendo consentito il finanziamento di numerosi progetti transfrontalieri, non ha pienamente consentito di superare una delle maggiori difficoltà che si pongono nella cooperazione transfrontaliera (al di là della scarsità di risorse, dell'eterogeneità delle competenze tra le diverse entità substatali e delle differenze tra i sistemi amministrativi), vale a dire il coinvolgimento degli operatori del territorio, imprese e non solo, indispensabili per garantire continuità ai progetti di integrazione[36].

3. La struttura delle euroregioni.

Sebbene una definizione precisa ed univoca del termine «euroregione» (o di regione transfrontaliera) debba ancora essere stabilita a livello di Unione europea[37], è

[34] Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), modificato dal regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi.

[35] V. *infra*, par. 3.

[36] F. MORATA, *La costruzione istituzionale delle Euroregioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, n. 4, pp. 7-39, spec. p. 16.

[37] C. PEREIRA CARNEIRO FILHO, *La Grande Région, région transfrontalière européenne*, in *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie*, 2012, n. 16, par. 7, reperibile *online*. Il Parlamento europeo ha definito le euroregioni come soggetti volti a «promuovere la cooperazione fra regioni frontaliere o altre entità locali e autorità regionali nonché partner sociali e tutti gli altri attori che non devono essere necessariamente Stati membri dell'Unione» e come «snodo per tutte le relazioni, i contatti, il trasferimento di conoscenze, i programmi e i progetti operativi transfrontalieri» (risoluzione sul ruolo delle "Euroregioni" nello sviluppo della politica regionale (2004/2257(INI)), P6_TA(2005)0448 del 1° dicembre 2005, considerando E e punto 4). Per il Comitato economico e sociale europeo esse costituiscono «una cornice idonea per la realizzazione delle politiche europee di mobilità del lavoro e di coesione economica, sociale e territoriale, attraverso procedure di cooperazione nelle zone di confine che evitino i conflitti di competenza» (parere sul tema Le euroregioni del 27 ottobre 2007, p. 131 ss., punto 1.2.3). A livello di Consiglio d'Europa, invece, la regione transfrontaliera è stata definita come un'area, composta da più unità territoriali di Stati diversi caratterizzate da caratteristiche omogenee e interdipendenze funzionali che rendono necessaria o auspicabile una cooperazione. In altre parole, una regione transfrontaliera è una regione potenziale dalle comuni caratteristiche geografiche, storiche, etniche, economiche, ma interrotta dalla sovranità degli Stati che governano su ciascun lato della frontiera. Così C. RICQ (en coopération avec Conseil de l'Europe. Comité restreint d'experts sur la

possibile individuare alcuni elementi utili a qualificare tali tentativi di integrazione. In primo luogo, l'essenza dell'euroregione risiede nella cooperazione transfrontaliera. Un'euroregione potrebbe infatti essere definita come un'area formata da almeno due unità territoriali subnazionali contigue e comparabili, appartenenti ad almeno due Stati diversi[38]. Sebbene ciò, di per sé, non implichi necessariamente un compromesso per la cooperazione e possa anche essere inteso in una prospettiva puramente geografica, in realtà, è proprio nell'ambito della cooperazione transfrontaliera che la nozione di euroregione è per lo più utilizzata, conducendo altresì l'interazione degli attori su entrambi i lati del confine ad un certo grado di istituzionalizzazione[39]. Altro elemento comune alle diverse strutture euroregionali è lo scopo per il quale vengono costituite. Le ragioni principali che sottostanno alle iniziative di cooperazione transfrontaliera sono legate al tentativo di reinserire le aree di confine, spesso considerate marginali e periferiche nei progetti territoriali dei propri Stati, in un contesto di centralità e dinamismo nel cuore stesso dell'Europa[40]. Non è quindi casuale che la Commissione stessa si riferisca alle regioni transfrontaliere come a «laboratori viventi dell'integrazione europea»[41].

Tuttavia, al di là dello scopo comune, in concreto le dimensioni territoriali, i profili geografici, gli obiettivi specifici, nonché le forme di istituzionalizzazione possono variare considerevolmente tra le diverse strutture. Dal punto di vista dell'organizzazione, i modelli di *governance* transfrontaliera possono essere molteplici e più o meno formalizzati. Le strutture di cooperazione variano in funzione di molti fattori e la combinazione di queste variabili determina la profondità e l'intensità della cooperazione. A grandi linee, le euroregioni possono differenziarsi in termini di struttura in base al grado di istituzionalizzazione, allo *status* giuridico dell'organizzazione (con o senza personalità giuridica), alla portata dell'accordo e agli obiettivi perseguiti dai promotori dell'iniziativa. Anche in base a quanto emerge dalla Guida pratica predisposta dall'Associazione delle regioni di confine europee (AEBR),

---

coopération transfrontalière), *Manuel de coopération transfrontalière à l'usage des collectivités locales et régionales en Europe*, 3e ed., Strasbourg, 1996, p. 151 ss.

[38] M. PERKMANN, Cross-*Border Regions in Europe*, cit., a p. 156 ss.; E. MEDEIROS, *(Re)defining the Euroregion Concept*, cit., p. 142.

[39] H. ROUGIER, *De la notion de région à celle d'Eurorégion*, in *Bulletin de l'Association de géographes français*, 1999-4 (décembre). *L'homme et le volcanisme. Les eurorégions*, pp. 394-396, spec. p. 395; S. SVENSSON, C. NORDLUND, *The Building Blocks of a Euroregion: novel Metrics to Measure Cross-border Integration*, in *Journal of European Integration*, 2015, vol. 37, n. 3, pp. 371-389, spec. p. 373.

[40] O.T. KRAMSCH, B. HOOPER, *Introduction*, in IID. (edited by), *Cross-border governance in the European Union*, Abingdon, 2004, p. 1 ss., spec. p. 3.

[41] Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Rafforzare la crescita e la coesione delle regioni frontaliere dell'UE*, COM(2017) 534 final del 20 settembre 2017, p. 18; relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Regioni frontaliere dell'UE: laboratori viventi dell'integrazione europea*, COM(2021) 393 final del 14 luglio 2021.

gli accordi di cooperazione transfrontaliera, oltre al tradizionale trattato internazionale tra i paesi a cui le entità substatali appartengono, tendono a modellarsi su tre possibili tipologie: a) associazioni tra autorità locali e regionali di territori di confine, talora accompagnate dalla costituzione di assemblee rappresentative comuni; b) enti dotati di personalità giuridica di diritto pubblico (con un segretariato permanente[42], personale amministrativo e risorse proprie); c) enti di diritto privato con finalità transfrontaliere facenti capo ad associazioni senza scopo di lucro o fondazioni stabilite ai due lati della frontiera conformemente alle rispettive disposizioni nazionali oppure basati su accordi interstatali e che vedono la partecipazione degli enti territoriali[43]. Se l'accordo sottoscritto è di diritto pubblico, esso, pur senza mai tradursi in un nuovo livello di governo amministrativo[44], permette alle autorità partecipanti di delegare compiti e trasferire responsabilità all'ente transfrontaliero, il quale, senza sovrapporsi agli enti territoriali dei paesi membri, potrà anche essere incaricato della gestione di progetti nell'ambito di Interreg. Qualora invece l'accordo fosse di diritto privato, è richiesto un accordo separato per ciò che concerne Interreg, a cui deve partecipare l'autorità nazionale competente[45].

Il primo modello (lett. a), rappresentando mero impegno delle autorità territoriali che lo hanno sottoscritto a sviluppare iniziative transfrontaliere congiunte, risulta piuttosto più comune. Non esiste un accordo di cooperazione standard e la struttura di *governance* transfrontaliera è di solito informale e senza personalità giuridica. Si tratta principalmente di un accordo politico tra entità territoriali il cui livello di applicazione dipende dal momento storico e dal tenore delle reciproche relazioni. In particolare, tali accordi possono presentare diversi livelli di istituzionalizzazione anche a seconda della

[42] Così è per l'euroregione dei fiumi Sprea, Neisse, Bober: cfr. J. FRĄTCZAK-MÜLLER, A. MIELCZAREK-ŻEJMO, *Networks of cross-border cooperation in Europe - the interests and values. The case of Spree-Neisse-Bober Euroregion*, in *European Planning Studies*, 2019, vol. 28, n. 1, pp. 8-34, spec. p. 18.

[43] ASSOCIATION OF EUROPEAN BORDER REGIONS (AEBR) in cooperation with the EUROPEAN COMMISSION, *Practical Guide to Cross-Border Cooperation*, Third Edition 2000, consultata al link https://paperzz.com/doc/9042502/cross-border-cooperation---association-of-european-border, p. 62. La creazione della struttura dell'euroregione è, in genere, l'ultimo passo di un processo che include tre fasi distinte, anche se non sempre in questa successione temporale: l'inizio dei rapporti di cooperazione transfrontaliera tra enti privati e cittadini, nell'intento di creare le condizioni di base per le attività; l'ingresso delle istituzioni locali nel processo di creazione del network; la effettiva costituzione dell'euroregione per la cooperazione transfrontaliera. Cfr. *SWOT 3. Cross-border Co-operation in Europe: a Comprehensive Overview*, prepared by Professor Alberto GASPARINI for the Council of Europe, 2013, p. 20 ss, reperibile al link https://rm.coe.int/16806f8313.

[44] L BERIONNI, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2012, n. 3, pp. 727-754, spec. p. 739.

[45] P.P. PROTO, *Indagine su Euroregioni e GECT: quali prospettive per l'Area Adriatica?*, CeSPI Working Papers 45/2008/IT, settembre 2008, pp. 1-43, spec. p. 11, reperibile *online*. Quanto alla struttura amministrativa, quasi sempre le euroregioni sottoscrivono uno statuto che formalizza gli obiettivi comuni e ne definisce gli organi. A seconda del modello prescelto, la struttura tipo può essere composta da un'assemblea rappresentativa dei componenti istituzionali e/o privati, che compongono l'euroregione (p. 10).

precedente esistenza di trattati bilaterali firmati dai rispettivi Stati membri (si vedano il trattato di Roma del 1993 tra Francia e Italia; il trattato di Bayonne del 1995 tra Spagna e Francia – a cui ha aderito anche Andorra nel 2012; l'accordo di Karlsruhe del 1997 tra Germania, Svizzera e Lussemburgo).

In tempi più recenti sono stati elaborati dalle istituzioni dell'UE e dal Consiglio d'Europa diversi strumenti giuridici che conferiscono personalità giuridica alle organizzazioni transfrontaliere, con l'obiettivo di creare organismi autonomi in grado di gestire iniziative transfrontaliere in modo più stabile e strutturato e di superare le difficoltà di gestione dei programmi Interreg spesso sollevate dalle amministrazioni coinvolte[46]. Si tratta della seconda tipologia sopra indicata (lett. b) e, a tale proposito, le principali formule di cooperazione comprendono il sopra menzionato Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)[47] e il Gruppo euroregionale di cooperazione (GEC). Quest'ultimo, istituito nel 2009 con il terzo protocollo addizionale alla convenzione quadro di Madrid, permette di mettere in atto, tramite un soggetto dotato di personalità giuridica, la cooperazione transfrontaliera e interterritoriale per conto dei propri membri, nei limiti delle loro competenze e prerogative.

Esso riprende sensibilmente la logica funzionale del GECT, che costituisce una struttura permanente e autonoma che gode in ciascuno Stato membro della più ampia capacità giuridica riconosciuta dalla legislazione nazionale di detto Stato membro (art. 1, par. 4 del regolamento n. 1082/2006). Il GECT, a sua volta, si ispira all'esperienza del Gruppo europeo di interesse economico (GEIE), organismo di cooperazione transnazionale istituito nel 1985[48] e rivolto agli operatori economici europei, qualunque sia la loro forma giuridica (persone fisiche, società, enti) e ambito di operatività, a condizione che appartengano ad almeno a due Stati membri differenti e siano portatori di un interesse che possa essere soddisfatto dall'attività del GEIE (spesso costituito per la partecipazione a grandi appalti pubblici). La principale limitazione dei GEIE risiede nell'ambito ristretto dell'intervento che deve, per l'appunto, essere legato all'attività economica dei suoi membri escludendo qualsiasi caratteristica aggiuntiva che potrebbe essere ascritta alla cooperazione transfrontaliera. Il GECT supera tale limitazione, ponendo il più ampio obiettivo di «facilitare e promuovere in particolare la cooperazione territoriale, compreso uno o più filoni di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, tra i suoi membri (…), al fine di rafforzare la coesione

[46] L. DE SOUSA, *Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis*, in *Journal of European Integration*, 2013, vol. 35, n. 6, pp. 669-687, spec. p. 670.

[47] Definito prima della sua effettiva istituzione come area europea di cooperazione ("*zone européenne de coopération*"): COMITÉS DES RÉGIONS, *La coopération transeuropéenne entre collectivités territoriales. Ses noveaux défis et les jalons à poser pour l'ameliorer*, Ètudes CdR E-2/2002, Luxembourg, 2001, p. 214.

[48] Regolamento (CEE) n. 2137/85 del Consiglio del 25 luglio 1985 relativo all'istituzione di un gruppo europeo di interesse economico (GEIE).

economica, sociale e territoriale dell'Unione» (art 1, par. 2 del regolamento n. 1082/2006).

Ai sensi dell'art. 3, possono diventare parti di un GECT, se appartenenti ad almeno due Stati membri[49], le autorità a livello nazionale, regionale e locale, le imprese pubbliche ai sensi dell'art. 2, par. 1, lett. *b* della direttiva 2004/17[50] o gli organismi di diritto pubblico ai sensi dell'art. 1, par. 9 della direttiva 2004/18[51], nonché le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale conformemente al diritto nazionale e dell'Unione applicabile. Il GECT è oggetto di una convenzione conclusa all'unanimità dai propri membri conformemente all'art. 4 del regolamento ed è retto da uno statuto anch'esso adottato per decisione unanime (artt. 8-9)[52]. Sul versante organizzativo, il GECT deve dotarsi almeno di due organi: un'assemblea, costituita dai rappresentanti dei suoi membri, e un direttore, che rappresenta il Gruppo e che agisce per conto di questo (art. 10). I principali vantaggi dei GECT sono legati all'impegno strutturato a lungo termine dei suoi membri, a una maggiore visibilità rispetto a terzi, nonché alla capacità di stipulare contratti e di competere più efficacemente per finanziamenti esterni ed europei[53]. Non è casuale che forme particolarmente evolute di cooperazione territoriale, quale quella ascrivibile alla citata *Grande Région*, abbiano optato per tale modello.

La terza tipologia (lett. c) si caratterizza anch'essa per una struttura organizzativa flessibile e rappresenta quello a cui di norma si fa ricorso per avviare, almeno in un primo momento, progetti di cooperazione territoriale, nonostante il tentativo di Unione

[49] Ai sensi dell'art. 3 *bis* del regolamento, al GECT possono aderire anche i paesi terzi limitrofi ad almeno uno degli Stati membri partecipanti, comprese le loro regioni ultraperiferiche, ove tali Stati membri e paesi terzi svolgano iniziative di cooperazione territoriale o attuino programmi finanziati dall'Unione. Un paese terzo o un paese e territorio d'oltremare è considerato limitrofo a uno Stato membro, «se ha in comune una frontiera terrestre o se sia il paese terzo o il PTOM e tale Stato membro sono ammissibili nell'ambito di un programma transfrontaliero marittimo congiunto o di un programma transnazionale nel quadro dell'obiettivo della cooperazione territoriale europea o sono ammissibili nell'ambito di un altro programma di cooperazione transfrontaliera o che insista su un confine marittimo o su un bacino marittimo, anche qualora siano separati da acque internazionali».

[50] Vale a dire «le imprese su cui le amministrazioni aggiudicatrici possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante perché ne sono proprietarie, vi hanno una partecipazione finanziaria, o in virtù di norme che disciplinano le imprese in questione».

[51] Vale a dire «qualsiasi organismo: a) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale, b) dotato di personalità giuridica, e c) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico».

[52] Il GECT acquisisce personalità giuridica a partire dal giorno della registrazione o della pubblicazione della convenzione e degli statuti (a seconda di quale si verifichi per prima) e di queste i membri informano gli Stati membri interessati e il Comitato delle Regioni (art. 5).

[53] F.M. CAMONITA, A. DURÀ GUIMERÀ, A. NOFERINI, *Cross-border cooperation*, cit., p. 41. *Amplius*, sulla struttura del GECT, COMITATO DELLE REGIONI, *The European Grouping of Territorial Cooperation – EGCT*, 2007, p. 66 ss., reperibile al sito web https://cor.europa.eu; SPINACI G., *Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT). Prove di coesione territoriale*, in *Argomenti: rivista di economia, cultura e ricerca sociale*, 2009, n. 9, pp. 5-31.

europea e Consiglio d'Europa di promuovere forme di cooperazione maggiormente strutturate. Da un lato, infatti, il GECT, sebbene sembri aver acquisito grande visibilità stando al numero, in termini assoluti, di progetti transfrontalieri creati utilizzando questo modello[54], in termini relativi, coinvolge una parte minoritaria delle esperienze di cooperazione transfrontaliera, a dimostrazione che gli attori coinvolti in queste forme di integrazione preferiscano optare per modalità cooperative più duttili[55]. Dall'altro, il regime giuridico dei GEC non si è ancora stabilizzato in Europa risultando il protocollo, entrato in vigore nel 2013, ratificato solo da sette Stati[56]. Questo terzo modello si traduce in concreto in diverse forme di associazione che agiscono come strutture semplificate dotate di personalità giuridica, ma regolate solo dal diritto privato del luogo in cui si trova la sede dell'organizzazione. Proprio in quanto regolate dal diritto privato, esse non si sostituiscono, nelle attività di cooperazione transfrontaliera oggetto dell'accordo, alle autorità territoriali partecipanti e di norma offrono meno garanzie rispetto agli organismi transfrontalieri di diritto pubblico. Per quanto riguarda i vantaggi, tuttavia, la flessibilità delle strutture associative le rende particolarmente adatte alla realizzazione di iniziative transfrontaliere concrete, quali consultazioni tecniche, promozione di un singolo progetto specifico, studi preliminari e iniziative di pianificazione strategica.

Esiste, infine, una grande varietà di dimensioni territoriali tra le euroregioni esistenti, che vanno da associazioni di piccoli consigli locali fino a partenariati statali congiunti. Questa ampia gamma ha portato a proporre una classificazione su scala territoriale delle strutture interterritoriali, che, a prima vista, possono sembrare molto diversificate. Si è proposta una distinzione tra euroregioni, mesoregioni e macroregioni, affermando che le prime si estendono per meno di 200.000 km quadrati[57]. Così facendo, l'auspicio è che la classificazione possa condurre a strategie più adeguate a ciascuna tipologia. In questo senso, le quattro strategie macroregionali dell'UE (macroregioni del Mar Baltico, del Danubio, Adriatico-Ionica e Alpina) si distinguono dalle euroregioni, soprattutto se si considera che si tratta di partnership composte dagli Stati membri, che

[54] In base ai dati ricavabili dal registro dei Gruppi europei di cooperazione territoriale, aggiornati al 15 luglio 2021 (https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRActivities/Pages/Register/IT.aspx), sono stati costituiti 80 GECT, di cui solo uno risulta chiuso (si tratta del *Limited Liability European Grouping of Territorial Cooperation Karst-Bodva*, che coinvolgeva partner appartenenti a Slovacchia e Ungheria).

[55] F.M. CAMONITA, A. DURÀ GUIMERÀ, A. NOFERINI, *Cross-border cooperation*, cit., a p. 48, riportano infatti come, tra le 61 euroregioni considerate maggiormente attive, solo il 28% ha adottato la figura del Gruppo europeo di cooperazione territoriale, potendosi da ciò dedurre che questo strumento non è significativamente migliore rispetto a quelli precedenti.

[56] Si tratta di Cipro, Federazione russa, Francia, Germania, Slovenia, Svizzera, Ucraina. Per lo stato delle ratifiche si rinvia al link https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=206.

[57] E. MEDEIROS, *Euro-Meso-Macro: The New Regions in Iberian and European Space*, in *Regional Studies*, 2013, vol. 47, n. 8, pp. 1249-1266.

creano strategie comuni senza stabilire nuove strutture transfrontaliere[58]. Allo stesso tempo, la comparsa di nuovi termini, come eurocittà o eurodistretto, nonché il carattere geografico specifico dei territori di confine, hanno suggerito la creazione di nuove ulteriori classificazioni. Per esempio, è stata suggerita sia una differenziazione tra aree urbane, territori rurali e spazi naturali sia una classificazione secondo tre scale territoriali a seconda dei livelli pubblici coinvolti (locale, regionale, sovraregionale/substatale)[59], che possono essere anche combinati tra loro, dando così origine ad una euroregione multilivello (es. l'euroregione dei Carpazi, quella Adriatico-Ionica o l'eurodistretto Saarland-Mosella)[60].

4. Il ruolo delle euroregioni nel contesto dell'Unione europea.

L'obiettivo ultimo delle autorità di frontiera e degli attori privati coinvolti negli accordi di cooperazione territoriale è quello di compensare gli svantaggi strutturali imposti dalla loro posizione geografica e i limiti di ordine giuridico, economico, sociale, linguistico, culturale, religioso[61]. Queste spinte portano ad instaurare diversi tipi di pratiche e accordi di cooperazione, imponendo diversi livelli e tipologie di impegno da parte delle parti coinvolte, in relazione anche all'estensione territoriale dell'area geografica costituita dai soggetti partecipanti.

In via generale, il compito delle euroregioni è quello di intraprendere azioni intersettoriali e transfrontaliere per rimuovere le disuguaglianze socio-economiche, risolvere i problemi delle aree periferiche, costruire la fiducia reciproca, cercando così di rispondere efficacemente alle comuni contemporanee sfide sociali[62], economiche e

---

[58] Si rinvia al documento del 2017 «*Che cos'è la strategia macroregionale europea?*», reperibile a https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/mrs_factsheet_it.pdf. V. anche BERIONNI L., *La strategia macroregionale*, cit.

[59] B. WASSENBERG, B. REITEL, J. PEYRONY, *Territorial Cooperation in Europe - A Historical Perspective*, Brussels, 2015, p. 18 ss., reperibile al link https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/interreg_25years_en.pdf; F.M. CAMONITA, A. DURÀ GUIMERÀ, A. NOFERINI, *A territorial scale-based model for Euroregions and its implications for Cross-Border Cooperation in maritime contexts*, in *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 2020, pp. 513-540, a p. 522 ss., i quali sottolineano come progetti a carattere sovraregionale possano essere adeguati a quei territori appartenenti a Stati caratterizzati da una struttura amministrativa maggiormente accentrata (p. 517).

[60] Si rinvia a F.M. CAMONITA, A. DURÀ GUIMERÀ, A. NOFERINI, *Cross-border cooperation*, cit., spec. p. 46, che rammentano l'integrazione euroregionale possa avvenire anche grazie alla partecipazione di partner privati.

[61] COMITATO DELLE REGIONI, *The European Grouping of Territorial Cooperation – EGCT*, cit., p. 17.

[62] Rivendicano il ruolo, ancora pressochè inesplorato, che le euroregioni possono avere nella gestione della migrazione nell'UE, A. ENGL, V. WISTHALER, *Stress Test for the policy-making Capability o Cross-border Spaces? Refugees and Asylum Seekers in the Euroregion Tyrol-South Tyrol-Trentino*, in *Journal of Borderlands Studies*, 2020, vol. 35, n. 3, pp. 467-485. Rispetto al controllo delle frontiere esterne, si vedano anche i contributi di R. MORAWIEC, M.D. TRIF, J. KUN e V. BILČIK, apparsi in V. BILČIK, S. MITRYAYEVA (edited by), *Role of the Carpathian Euroregion in Mitigating Possible Negative Effects of Schengen*, 2001.

ambientali sui territori di confine e stimolando significativamente la crescita della competitività e dell'occupazione, la cultura e il turismo[63], la sanità, l'istruzione, le infrastrutture e la pianificazione territoriale congiunta delle regioni di confine[64]. Oltre alle classificazioni basate sulla forma giuridica e sulle dimensioni geografiche dell'euroregione, è stata pertanto riconosciuta una grande varietà di interessi ed obiettivi legati alle attività euroregionali, che portano a distinguere tra quattro livelli di coinvolgimento[65]. In primo luogo, figurano gli accordi finalizzati allo scambio di esperienze e buone prassi, che rappresentano il tipo di cooperazione che implica il più basso grado di impegno politico e che si traduce nella costituzione di contatti regolari tra zone contigue, spesso accomunate dalla somiglianza dei problemi da affrontare. Visite bilaterali regolari o gemellaggi tra città per promuovere legami culturali e commerciali sono gli esempi più emblematici di questo tipo di cooperazione.

Esistono poi gli accordi di cooperazione finalizzati a instaurare e disciplinare forme di assistenza reciproca in caso di emergenze, affrontando anche le questioni dell'equipaggiamento della frontiera condivisa. Tale cooperazione essere instaurata a fronte di specifici disastri naturali o calamità oppure può anche essere disciplinata da un accordo permanente per la gestione cooperativa del rischio o delle emergenze in modo continuativo.

In terzo luogo, vi sono gli accordi di cooperazione funzionale che, richiedendo maggiori risorse e un più alto grado di impegno da parte delle autorità e amministrative locali/regionali confinanti, prevedono una cooperazione stabile, come nel caso di molte comunità di lavoro[66] o di alcune euroregioni di grandi dimensioni. Questi progetti, grazie all'intervento del programma Interreg, mirano a risolvere problemi strutturali

[63] Si vedano, ad es., l'euroregione Pirenei-Mediterraneo (su cui T. PERRIN, *Culture, identité et interterritorialité dans l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée*, in *Revue gèographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 2009, n. 27, pp. 11-25), l'euroregione Galizia-Portogallo settentrionale (X.X. PARDELLAS DE BLAS, C. PADÍN FABEIRO, *Un modelo de análisis de la eurorregión Galicia-Norte de Portugal como destino turístico conjunto, in Investigaciones Regionales*. 2004, n. 5, pp. 139-156; D. LIBERATO, E. ALÉN, P. LIBERATO, T. DOMÍNGUEZ, *Governance and cooperation in Euroregions: border tourism between Spain and Portugal*, in *European Planning Studies*, 2018, vol. 26, n. 7, pp. 1347-1365) e l'euroregione del Canale del Nord (su cui T. PERRIN, *La coopération culturelle dans l'eurorégion Nord-Transmanche: une institutionnalisation sans institution?*, in *Fédéralisme*, 2012, vol. 12, pp. 1-17). Su un aspetto specifico, L. WRÓBLEWSKI, A. KASPEREK, *Euroregion as an Entity Stimulating the Sustainable Development of the Cross-Border Market for Cultural Services in a City Divided by a Border*, in *Sustainaibility*, 2019, n. 11, pp. 1-21.

[64] C. SOHN, *Modelling Cross-Border Integration: The Role of Borders as a Resource*, in *Geopolitics*, 2014, vol. 19, n. 3, pp. 587-608.

[65] Cfr. A. GASPARINI, *SWOT 3*, cit., p. 18 s.; DE SOUSA L., *Understanding European Cross-border Cooperation*, cit., p. 674 ss.; J. KUROWSKA-PYSZ, K. SZCZEPAŃSKA-WOSZCZYNA, H. ŠTVERKOVÁ, J. KAŠÍK, *The Catalysts of Cross-border Cooperation Development in Euroregions*, in *Polish Journal of Management Studies*, 2018, vol. 18, n. 1, pp. 180-193, spec. p. 184; H. HOWANIEC, M. LIS, *Euroregions and Local and Regional Development – Local Perceptions of Cross-Border Cooperation and Euroregions Based on the Euroregion Beskydy*, in in *Sustainaibility*, 2020, n. 12, pp. 1-21.

[66] Si veda la comunità di lavoro Alpe-Adria alla quale partecipano, per la Germania, la Baviera; per l'Italia, il Friuli-Venezia Giulia, il Veneto e la Lombardia; per l'Austria, la Carinzia, l'Alta Austria, il Burgenland e la Stiria; per l'Ungheria, la Baranya, il Somogy, il Vas e il Zala; la Slovenia e la Croazia.

delle aree interessate, creare opportunità commerciali (anche tramite accordi tra le camere di commercio[67]), promuovere scambi culturali, ridurre le barriere non visibili alla mobilità del lavoro[68]. La realizzazione di queste iniziative congiunte favorisce la capacità istituzionale, inducendo le autorità di confine ad adeguare le proprie strutture amministrative e a formare i propri funzionari su varie questioni di politica transfrontaliera per gestire questi programmi di finanziamento.

Infine, un numero più ristretto di accordi di cooperazione va oltre l'impiego dei fondi strutturali dell'UE puntando a delineare strategie comuni per razionalizzare le politiche pubbliche[69] o riorganizzare i servizi pubblici in virtù delle esigenze dei soggetti che attraversano spesso la frontiera. Nonostante la evidente logica funzionale, tra i maggiori ostacoli alla realizzazione di politiche pubbliche transfrontaliere figura la mancanza di autonomia finanziaria delle euroregioni ed il fatto che si tratti di processi guidati dai governi e quindi, quando non bloccati da resistenze statali, comunque soggetti a logiche politiche che non sono necessariamente in armonia con i progetti in questione. Per tali ragioni, una struttura quale quella del GECT potrebbe essere la più idonea a dare veste giuridica a tali iniziative, anche considerando che i livelli centrali non sarebbero in ogni caso del tutto estromessi, essendo ciascun membro potenziale del Gruppo, *ex* art. 4, par. 2 del regolamento n. 1082/2006, tenuto a notificare l'intenzione di partecipare allo stesso al proprio Stato membro, che la dovrà approvare.

In aggiunta a questi modelli, ci sono le euroregioni create esclusivamente per fornire un servizio specifico a beneficio delle aree territoriali coinvolte, sotto la definizione di strutture transfrontaliere (*cross-border equipment*; ad esempio, un aeroporto o un ospedale transfrontaliero) e di parco transfrontaliero (*transboundary parks*)[70].

---

[67] Come nel caso dell'euroregione dei Carpazi: G. VEDOVATO, *L'Euroregione dei Carpazi*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1996, n. 1, pp. 73-96, spec. p. 81.

[68] Esempi in tal senso sono costituiti dall'euroregione Galizia-Portogallo settentrionale (come emerge da V. FERREIRA, *Cross-border cooperation in the Galicia-Northern Portugal euroregion*, in *Observare*, 2004, vol. 10, n. 1, pp. 143-151) e dell'euroregione Hadju-Bihar-Bihor (v. L. CISMAȘ, C. SABĂU, *Cross-Border Cooperation in Europe: The Case of Bihor-Hajdu Bihar Euroregion*, in *International Business Research*, 2012, vol. 5, n. 3, pp. 91-99).

[69] Come esempio si può citare la Nuova Euroregione Aquitania-Paesi Baschi-Navarra: S. ROCHE, G. CONNAN, M. MOULIN, *Construire une politique publique d'innovation transfrontalière à l'heure de «la spécialisation intelligente». Une application à la filière énergies marines renouvelables dans l'Eurorégion Nouvelle-Aquitaine-Euskadi-Navarre*, in *L'Harmattan. Politique européenne*, 2018, n. 62, pp. 8-32.

[70] B. WASSENBERG, B. REITEL, J. PEYRONY, *Territorial Cooperation*, cit., p. 70 ss. Per un catalogo che identifica 158 euroregioni attualmente attive (oltre a 56 che hanno cessato di esserlo), alle quali si aggiungono le cosiddette strutture transfrontaliere (es. il Canale della Manica, l'aeroporto di Basilea-Mulhouse-Friburgo, il ponte sul Danubio, il tunnel Helsinki-Tallinn, etc.) e i parchi transfrontalieri (come la Riserva della biosfera transfrontaliera del Monviso), si vedano A. DURÀ, F. CAMONITA, M. BERZI, A. NOFERINI, *Euroregions, excellence and innovation across EU borders: A Catalogue of good practices*, Barcelona, 2018, spec. p. 36 ss. Sul ruolo che potrebbero avere i parchi transfrontalieri nell'ambito del *Green Deal* europeo, COM(2021) 393 final, cit., p. 13 s.

Proprio perché l'ambito dell'integrazione euroregionale può essere molto diversificato, l'attuazione di questi progetti si realizza attraverso impegni specifici e investimenti comuni: la cooperazione transfrontaliera delle piccole e medie imprese, lo sviluppo di rapporti di cooperazione tra fornitori e destinatari, l'eliminazione di varie barriere allo sviluppo dell'imprenditorialità (incentivando la cooperazione transfrontaliera nel campo della ricerca e dello sviluppo, l'uso di programmi di assistenza per le imprese e il miglioramento delle condizioni per creare imprese sul confine) giocano un ruolo cruciale nello sviluppo economico delle regioni di confine[71]. In generale, la cooperazione transfrontaliera serve allo sviluppo di una rete di connessioni a livello substatale in campo sociale, economico o ambientale, al fine di eliminare le numerose barriere interne ed esterne che ostacolano lo sviluppo delle comunità locali e che includono la carenza di risorse finanziarie o l'asimmetria del potenziale economico, la mancanza di conoscenza dei principi di gestione del partenariato transfrontaliero, l'assenza di strategia per la cooperazione a lungo termine, la scarsa conoscenza della lingua del paese vicino, la differenza tra procedure amministrative, le differenze culturali, religiose, sociali, politiche[72].

5. Riflessioni conclusive e prospettive future alla luce dei più recenti interventi della Commissione europea.

Il processo di regionalizzazione rappresenta un elemento fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi legati a quello che è stato definito "schema di sviluppo dello spazio europeo"[73], improntato ad uno sviluppo sostenibile e ad una competitività equilibrata nel territorio dell'Unione. Oltre che sulle regioni ultraperiferiche, l'attenzione delle istituzioni si è concentrata su quelle frontaliere per il ruolo che queste possono svolgere nel superamento degli squilibri all'interno dell'Unione europea. Basate sul principio di sussidiarietà, esse operano in virtù della distribuzione del potere tra il governo centrale e gli enti territoriali e concretizzano la possibilità di regolare, attraverso accordi transfrontalieri conclusi in conformità con la legislazione statale, esigenze comuni alle aree e alle popolazioni di entrambi i lati del confine.

Del resto, dal punto di vista dell'UE, l'idea di una "Europa delle Regioni", quali "soggetti istituzionali a rilevanza comunitaria, parti essenziali dell'ordinamento giuridico europeo"[74], non è certo recente. Ne parlava concretamente, in vista del

[71] J. KUROWSKA-PYSZ, K. SZCZEPAŃSKA-WOSZCZYNA, H. ŠTVERKOVÁ, J. KAŠÍK, *The Catalysts*, cit., p. 182.

[72] Cfr. G. VEDOVATO, *The Carpathian Euroregion as a means for reducing possible tensions between ethniccommunities*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1996, n. 4, pp. 498-504.

[73] M. PASCOLINI, *L'euroregione degli Stati, delle regioni, dei cittadini?*, in G. BATTISTI (a cura di), *Dalla dissoluzione dei confini*, cit., pp. 69-72, a p. 69.

[74] M.P. CHITI, *Per una dimensione europea del «nuovo regionalismo»*, in *Regione e governo locale*, 1993, n. 3, pp. 635-645, spec. p. 635.

passaggio alla nuova Comunità europea e all'indomani dell'istituzione del programma Interreg, la comunicazione del 1991 «Europa 2000: prospettive per lo sviluppo del territorio comunitario»[75], seguita nel 1994 dalla comunicazione «Europa 2000+. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo»[76], dalle quali emerge che l'equilibrio spaziale nell'area europea è funzionale al raggiungimento dell'obiettivo della coesione sociale ed economica.

Nel presente lavoro si è tentato di delineare un quadro, per quanto generalizzato e pur nelle differenze tra le varie euroregioni, di questa forma di integrazione territoriale. Ciò che ne emerge è che, sebbene, per alcuni versi, le euroregioni possano apparire segnate da ambizioni selettive di collaborazione e la frequente condizione di marginalità e sottosviluppo che le contraddistingue possa portare le rispettive popolazioni ad assolutizzare le proprie problematiche, in apparente antitesi con lo spirito europeo, allo stesso tempo, questa peculiare forma di regionalismo transnazionale può rappresentare uno strumento importante nel processo di integrazione europea.

Le euroregioni, territori ai margini di una frontiera con la volontà di cooperare tra loro, si trovano di fronte alla necessità di combinare diversi livelli di amministrazione e diversi ordinamenti giuridici, ed è per questo che ogni passo verso un'iniziativa collaborativa rappresenta allo stesso tempo l'abbattimento di una barriera. Soprattutto in un periodo storico influenzato da altalenanti ondate di antieuropeismo e di recupero del valore del confine interno., tali entità, forse sconosciute alla gran parte dell'opinione pubblica europea, possono contribuire ad un ripensamento del contenuto dell'identità europea in modo assertivo e non necessariamente oppositivo a quello di identità nazionale. In un quadro di diffidenza e sfiducia nei confronti dell'UE e della capacità delle sue istituzioni di affrontare le difficoltà delle zone periferiche in modo appropriato, la valorizzazione dell'euroregione potrebbe offrire validi strumenti operativi per affrontare molte delle questioni sociali ed economiche che affliggono l'Unione[77]. L'euroregione potrebbe contribuire ad attenuare non solo la rigidità dei confini, ma altresì a rinvigorire un senso di cittadinanza che va oltre la frontiera nazionale[78]. Del resto, a tale riguardo, vi sono studi che dimostrano proprio come i residenti nelle aree di confine, grazie alle facilitate opportunità di scambio che questo comporta, tendano a sviluppare in minor grado sentimenti di euroscetticismo[79].

---

[75] COM(1990) 544 def. del 27 novembre 1990.

[76] Se ne dà atto nella *press release* IP/94/752 del 29 luglio 1994.

[77] F. KRASNA, *L'euroregione del nord-est. Un'occasione per rileggere in chiave geografica le dinamiche territoriali (su scala globale)*, in G. BATTISTI (a cura di), *Dalla dissoluzione dei confini alle euroregioni. Atti del 51° Convegno Nazionale AIIG*, vol. I, Firenze, 2011, pp. 64-68, spec. p. 65.

[78] J. FRĄTCZAK-MÜLLER, A, MIELCZAREK-ŻEJMO, *Cross-border partnership – the impact of institutions on creating the borderland communities (the case of Spree-Neisse-Bober Euroregion)*, in *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 2015, vol. 29, n. 1, pp. 77-97, a p. 81 ss.

[79] Si veda in tal senso lo studio di A. DECOVILLE, F. DURAND, *Exploring cross-border integration in Europe: How populations cross borders and perceive their neighbours?*, in *European Urban and Regional Studies*, 2019, vol. 26, n. 26, pp. 134-157.

Anche il linguaggio politico, adattato all'importanza pratica, strategica e simbolica che queste costruzioni territoriali possono avere, rappresenta un fattore che può incentivare il successo dell'euroregione. Poiché lo scenario euroregionale non è di per sé evidente nello spazio pubblico, la sfida principale degli attori coinvolti (a livello europeo, nazionale e locale) diventa quella costruire la legittimità istituzionale di queste organizzazioni sperimentali anche tramite efficaci canali di comunicazione. Per quanto riguarda le istituzioni europee, questo approccio è in linea con la logica della politica di coesione economica, sociale e territoriale. Da un punto di vista comunicativo, la Commissione europea mira a raggiungere l'obiettivo di incrementare l'esperienza euroregionale favorendo un'espressione in termini non di perentorietà ma di incoraggiamento alla sperimentazione e riconoscimento dell'esperienza accumulata nelle regioni di confine. Certo, il valore aggiunto delle euroregioni, quali modelli di applicazione di una *governance* multilivello[80], risiede nell'«approccio integrato di attori, politiche e strumenti finanziari»[81], ma, affinché ciò si realizzi, occorre proporre modalità flessibili che siano al contempo in grado di rafforzare la coerenza e il coordinamento delle azioni politiche, razionalizzare l'impiego delle risorse e valorizzare il ruolo egli enti territoriali dei paesi membri[82]. Alla luce di ciò, il discorso delle istituzioni mira a costruire un immaginario collettivo basato su un *continuum* territoriale e temporale dove il sostegno di una storia comune sempre descritta positivamente (nonostante i conflitti passati) e la promessa di un destino naturalmente condiviso (nonostante le innumerevoli disparità territoriali, amministrative, giuridiche ed economiche) sono funzionali a convincere i cittadini europei dell'utilità del progetto euroregionale[83].

In tale contesto, dopo che già il libro bianco sul futuro dell'Europa[84] aveva riconosciuto il valore aggiunto della cooperazione territoriale, la comunicazione della Commissione del 2017 sulla crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell'UE[85], al fine di promuovere la bontà dei progetti transfrontalieri, delinea un piano d'azione in dieci punti, coordinato dal Punto focale per le frontiere[86], impegnandosi, da un lato, a

[80] R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale come sistema di* multi-level governance, in ID. (a cura di), *Politica comunitaria*, cit., pp. 1-6.

[81] L. BERIONNI, *La strategia macroregionale*, cit., p. 737, in relazione alle macroregioni.

[82] L. BERIONNI, *La strategia macroregionale*, cit., p. 746.

[83] Cfr. M.-H. HERMAND, *La fabrique discursive des eurorégions: crèeer un environnement spatial par l'incitation*, in *L'Espace géographique*, 2016/2, tome 45, pp. 97-111, spec. pp. 108-109.

[84] Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025, COM(2017) 2025 final del 1° marzo 2017.

[85] COM(2017) 534 final, cit.

[86] Si tratta di una rete di esperti, operativa dal gennaio 2018, aventi il compito, in particolare, di: 1) assicurarsi che le iniziative della Commissione tengano debitamente conto degli aspetti riguardanti le regioni frontaliere; 2) fornire un sostegno agli Stati membri e agli altri attori chiave per affrontare le questioni giuridiche e amministrative riguardanti le regioni frontaliere, in particolare per quanto concerne il recepimento delle direttive o delle regole di coordinamento; 3) promuovere un efficace e ampio scambio di esperienze e buone pratiche tra le parti interessate (COM(2017) 534 final, cit., pp. 7-8).

sostenere le iniziative condivise e a intervenire direttamente nei settori di competenza dell'UE all'atto di avanzare nuove proposte legislative o meccanismi di finanziamento[87], e invitando i paesi membri, dall'altro, ad intensificare la cooperazione transfrontaliera in tutti i settori e a rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla stessa anche in quei settori disciplinati dall'UE (ad esempio in relazione al riconoscimento di diplomi e qualifiche). Ciò nella consapevolezza che solo un'azione coordinata può condurre ad una riduzione degli effetti negativi della discontinuità territoriale, giuridica e amministrativa che persiste nelle regioni di confine[88]. Le regioni frontaliere interne dell'UE, del resto, contribuiscono in misura significativa alla ricchezza socio-economica dell'Europa. Si tratta di aree geografiche nelle quali i processi di integrazione europea sono vissuti quotidianamente dai cittadini, dalle imprese e dalle autorità pubbliche e dove vengono sperimentate per la prima volte idee e soluzioni che poi possono trovare applicazione su più larga scala. Per questo, nella comunicazione del 2017 è riportata una serie di buone prassi, spesso finanziate dal programma Interreg, avviate a livello transfrontaliero nei settori più vari (interoperabilità dei sistemi elettronici delle pubbliche amministrazioni[89], accesso alle informazioni, assistenza sanitaria, trasporto pubblico, sostegno all'occupazione e accesso alla previdenza sociale a livello transfrontaliero, promozione del multilinguismo), con l'auspicio che possano essere replicate in altri territori, anche alla luce del fatto che le regioni di confine rappresentano il 40% del territorio e il 30% della popolazione dell'UE.

La relazione del 2021[90], oltre a rimarcare gli effetti negativi che le misure limitative della libera circolazione adottate per far fronte alla pandemia da covid-19 hanno avuto in particolare sulle popolazioni delle regioni frontaliere[91], dà atto dei primi sviluppi del piano d'azione del 2017, segnalando alcuni significativi risultati (anche emersi da una consultazione pubblica aperta nel 2020[92]) che hanno contribuito, da un

---

[87] Nella comunicazione «Legiferare meglio per ottenere risultati migliori. Agenda dell'UE», COM(2015) 215 final del 19 maggio 2015, la Commissione ha proposto una serie di misure per fare sì che nelle scelte politiche siano presi in considerazione gli aspetti territoriali. Ciò avviene principalmente mediante l'attuazione di solide valutazioni d'impatto della legislazione comprendenti elementi territoriali.

[88] COM(2017) 534 final, cit., p. 17.

[89] Nel «Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020. Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione», COM(2016) 179 final del 19 aprile 2016, la Commissione auspica una pubblica amministrazione aperta, efficiente e inclusiva, che fornisce servizi pubblici digitali *end-to-end* personalizzati e senza frontiere. Pur se di carattere generale, il piano propone misure e strumenti particolarmente pertinenti per le regioni frontaliere, come il principio *una tantum* (vale a dire che i cittadini sono tenuti a fornire le informazioni alle autorità pubbliche una sola volta, indipendentemente dal paese di origine) e uno strumento di traduzione automatica per le autorità pubbliche.

[90] COM(2021) 393 final, cit.

[91] In generale sul tema si veda M. BORRACCETTI, *Mobilità delle persone e gestione delle frontiere di fronte all'emergenza*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021, pp. 87-112.

[92] *Public consultation on Overcoming cross-border obstacles* lanciata dalla DG Regio e reperibile al link https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/consultations/border-2020.

lato, a migliorare la comprensione delle persistenti difficoltà affrontate dagli abitanti delle regioni frontaliere e, dall'altro, a dare nuovo slancio allo sviluppo di iniziative congiunte a livello transfrontaliero. Quanto al ruolo della Commissione, essa, nel 2018, ha adottato la proposta legislativa per un "meccanismo transfrontaliero europeo" (*european cross-border mechanism* – ECBM) per offrire uno strumento giuridico inteso a individuare soluzioni pratiche per superare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero[93]. La Commissione intende inoltre estendere l'iniziativa *b-solutions* introdotta nel 2019 per favorire il superamento di questi ostacoli individuandone, grazie all'assistenza legale fornita alle autorità pubbliche nelle regioni frontaliere, le cause di fondo e potenziali soluzioni[94]. Per acquisire una maggiore consapevolezza del valore aggiunto della cooperazione transfrontaliera, la Commissione elaborerà un metodo di autovalutazione per analizzare sia l'intensità della cooperazione transfrontaliera sia il contributo di quest'ultima all'integrazione europea nelle zone di confine e continuerà a sostenere gli istituti statistici nell'attività di produzione e analisi di dati transfrontalieri per un'elaborazione delle politiche basata su elementi concreti.

Al livello degli Stati membri, sono necessarie misure che vadano al di là del sostegno economico tramite i fondi strutturali. Gli accordi formali esistenti agevolano la cooperazione fornendo un quadro giuridico comune concordato nel quale operare. Si potrebbe agire più efficacemente allentando i vincoli amministrativi e giuridici legati ai contesti nazionali[95], ad esempio esaminando le possibilità di effettuare congiuntamente verifiche di prova alle frontiere all'atto dell'elaborazione di nuove normative o del recepimento di direttive europee. Nei contatti bilaterali, gli Stati membri dovrebbero inoltre considerare anche modi per facilitare l'interazione transfrontaliera, in particolare consentendo di derogare alle disposizioni nazionali[96].

Un'azione congiunta UE-Stati membri per favorire la cooperazione tra aree di confine si rivela indispensabile. Le regioni frontaliere, benché spesso rurali e geograficamente periferiche, sono luoghi che presentano un elevato potenziale di

[93] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero, COM(2018) 373 final del 29 maggio 2018. In argomento, F. SIELKER, *The European Commission's Proposal for a Cross-border Mechanism (ECBM): Potential Implications and Perspectives*, in *Journal of Property, Planning and Environmental Law*, 2018, vol. 10, n. 3, pp. 219-239.

[94] Si veda il sito web https://www.b-solutionsproject.com. Un esempio è costituito dal progetto *b-solutions* del 2019 avviato per superare l'ostacolo amministrativo del reciproco riconoscimento automatico della qualifica di medico che ostacolava la concreta operatività dell'ospedale di Cerdanya, struttura transfrontaliera franco-spagnola costituita sotto forma di GECT. Sulla necessità di rimuovere gli ostacoli persistenti, risoluzione del Parlamento europeo sul rafforzamento della crescita e della coesione nelle regioni frontaliere dell'UE (2018/2054(INI)), P8_TA(2018)0327 dell'11 settembre 2018, punto 2 ss.

[95] Anche la Corte dei conti UE ha sottolineato come le differenze tra i sistemi giuridici e amministrativi dei diversi Stati membri rappresentino gli ostacoli maggiori per un'efficace cooperazione transfrontaliera: EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *Interreg cooperation: The potential of the European Union's cross-border regions has not yet been fully unlocked*, Special Report 14/2021, p. 7, https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=58917.

[96] COM(2021) 393 final, cit., p. 8.

crescita economica, incoraggiata dalla diversità linguistica e culturale, nonché da vantaggi competitivi complementari. La distanza dal centro spesso può essere compensata da scambi transfrontalieri con paesi limitrofi, iniziative di cooperazione e azioni congiunte. Affinché questo accada, occorre riconoscere che tali aree, simbolo di una vita comune attraverso le frontiere pur nella diversità del continente europeo, devono essere poste in prima linea nei processi di integrazione europea e trarne pieno vantaggio[97], anche per alimentare in modo continuativo, tramite esperienze concrete che nascano dai territori, un sentimento di appartenenza sovranazionale necessario e forse rappresentativo di una embrionale (e l'unica possibile a trattati invariati) forma di federalismo europeo.

[97] COM(2021) 393 final, cit., p. 16.

ABSTRACT: Il presente contributo intende focalizzarsi sul processo di riclassificazione delle regioni frontaliere degli Stati membri dell'Unione europea in euroregioni, vale a dire in organizzazioni formate lungo più confini nazionali, cercando di definirne i tratti caratterizzanti e sottolineandone l'importante ruolo nel processo di integrazione europea a partire dagli anni Novanta ai nostri giorni.

PAROLE CHIAVE: euroregioni; politica di coesione; coesione territoriale; cooperazione transfrontaliera; programma Interreg.

The role of Euroregions in the European integration process: an alternative federalism?

ABSTRACT: The papers intends to focus on the process of reclassification of the border regions of the EU Member States into Euroregions, i.e. organisations formed along several national borders, and tries to define their characteristic features, highlighting their important role in the process of European integration from the 1990s to the present day.

KEYWORDS: Euroregions; cohesion policy; territorial cohesion; cross-border cooperation; Interreg programme.

Il futuro dell'IVA e l'annosa questione delle frodi connesse al regime degli scambi intraunionali

Maria Grazia Ortoleva*

SOMMARIO: 1. Lo *status quo*. – 2. Il *reverse charge* quale strumento di contrasto alle frodi. – 3. Il regime IVA definitivo sugli scambi intra UE e le cc.dd. «soluzioni rapide».

1. Lo *status quo.*

Da anni in Europa si discute sul futuro dell'imposta sul valore aggiunto. Sebbene tale imposta costituisca un «punto di forza del mercato unico»[1] e sia «una fonte importante e in aumento di gettito fiscale nell'Unione europea», il sistema IVA si è, infatti, mostrato non solo sempre più esposto a comportamenti fraudolenti, ma anche non in grado di tenere il passo con la globalizzazione e la digitalizzazione dell'economia.

Il dibattito sul futuro dell'IVA è stato avviato dalla Commissione già nel dicembre 2010, con l'invito delle parti interessate a esaminare e a «pronunciarsi» sugli aspetti cruciali del sistema IVA a partire dal regime di tassazione degli scambi intraunionali fra soggetti passivi d'imposta (d'ora in avanti, B2B)[2]. Da tale consultazione pubblica era emerso che, a causa della scarsa armonizzazione, il sistema IVA risultava oggettivamente frammentato in ventisette sistemi nazionali, la neutralità economica dell'imposta non era più garantita e il funzionamento del mercato unico era gravemente pregiudicato.

A seguito di tale dibattito, nel dicembre 2011, nel c.d. libro bianco, la Commissione prende atto della necessità di uscire dalla «zona di comfort» dello *status quo* e dell'esigenza di realizzare una riforma «più ambiziosa» del sistema dell'IVA[3]. In particolare, con riferimento alla disciplina «transitoria» sugli scambi intracomunitari B2B, la Commissione – constatata l'impossibilità di realizzare, per ragioni politiche, un sistema di tassazione delle cessioni intra UE fondato sul principio dell'imposizione nel Paese di origine (alle stesse condizioni applicate al commercio interno, aliquote

* Professore associato di Diritto tributario, Università degli Studi di Verona.

[1] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo relativa al seguito del piano d'azione sull'IVA. Verso uno spazio unico europeo dell'IVA – Il momento di agire, COM(2017) 566 final del 4 ottobre 2017, p. 3.

[2] Libro verde sul futuro dell'IVA. Verso un sistema dell'IVA più semplice, solido ed efficiente, COM(2010) 695 definitivo del 1° dicembre 2010.

[3] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sul futuro dell'IVA. Verso un sistema dell'IVA più semplice, solido ed efficiente adattato al mercato unico, COM(2011) 851 definitivo del 6 dicembre 2011.

comprese)[4] – dichiara di abbandonare l'originario intento e di avviare la ricerca di una diversa soluzione.

Sulla base degli esiti della consultazione pubblica sono, infine, individuate le questioni prioritarie da affrontare le quali, però, anticipando le conclusioni, sembrano a tutt'oggi, e nonostante i plurimi interventi posti in essere, lontane dall'aver trovato una soluzione compiuta. In particolare, nel libro bianco, due esigenze sono considerate improcrastinabili: quella della riduzione dei costi di conformità e quella del contrasto alle frodi all'IVA. Per quanto concerne la prima, dalle risposte degli interessati era emersa una forte richiesta di «semplificazione» e di armonizzazione degli obblighi in materia di IVA. I costi di conformità risultavano elevati soprattutto per le imprese di piccole e medie dimensioni che – è bene precisarlo – rappresentano la quasi totalità del tessuto imprenditoriale non solo italiano ma anche comunitario[5]. Per tali operatori economici, già oberati al di sopra delle loro capacità, gli oneri supplementari da sostenere per intraprendere attività transazionali si dimostravano, in specie, proibitivi tanto da indurli a desistere da simili iniziative[6]. Quanto alla seconda, dalle indagini condotte risultava che le frodi e, in particolare, quelle cosiddette «carosello» (originate dall'attuale sistema di tassazione degli scambi intraunionali fra soggetti passivi), costituivano una causa importante – se non la più importante – del cosiddetto divario dell'IVA (inteso quale differenza fra il gettito IVA atteso e gli importi IVA effettivamente riscossi)[7] e, di conseguenza, del cattivo funzionamento del mercato unico[8].

In risposta a tali esigenze la Commissione, a partire da tale momento, avvia un ambizioso processo di riforma[9] con l'obiettivo di attuare un sistema dell'IVA improntato

[4] Cfr. COM(2011) 851 definitivo, cit., p. 3.

[5] In tal senso v. risoluzione del Parlamento europeo del 13 ottobre 2011 sul futuro dell'IVA (2011/2082(INI)), P7_TA(2011)0436, ove si dà conto del fatto che «nell'Unione europea il 99% delle imprese è costituito da piccole e medie imprese (PMI)».

[6] In tal senso v. anche COM(2010) 695 definitivo, cit.

[7] Nel 2015, il divario dell'IVA è stato stimato pari a quasi 160 miliardi di EUR, di cui circa 50 miliardi di EUR imputabili alla frode transfrontaliera. Il risultato complessivo è di poco migliorato nell'anno 2017. Per tale anno, il divario dell'IVA è stato stimato in 137 miliardi di EUR nel 2017, compresi 50 miliardi di EUR attribuibili alle frodi transfrontaliere in materia di IVA. Cfr. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Piano d'azione per una fiscalità equa e semplice a sostegno della strategia di ripresa, COM(2020) 312 final del 15 luglio 2020.

[8] In dottrina, v. M. GREGGI, *Frodi fiscali e neutralità del tributo nella disciplina dell'IVA*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2016, pp. 115-138, secondo il quale «[i]l proliferare di meccanismi abusivi e frodatori dell'iva (come le frodi carosello), tutti variamente innestati sull'esercizio improprio (in carenza di presupposti) del diritto di detrazione» ha portato il diritto vivente a «valorizzare concetti e profili del contribuente negletti nelle prime ricostruzioni, come quello di buona fede», tanto da far dubitare del fatto che «il paradigma applicativo dell'iva si stia spostando dalla garanzia assoluta della piena neutralità alla tutela del gettito dell'imposta sul consumo». Sul tema v. anche M. GREGGI, *Presupposto soggettivo e inesistenza nel sistema d'imposta sul valore aggiunto*, Padova, 2013, *passim*.

[9] Sul tema v. A. COMELLI, *L'armonizzazione (e il ravvicinamento) fiscale tra lo "spazio unico europeo dell'iva", la direttiva del Consiglio "contro le pratiche di elusione fiscale" e l'abuso del diritto*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2018, pp. 1397-1436, spec. p. 1416, il quale non manca di evidenziare che «l'incessante attività di impulso, sul versante legislativo, della Commissione europea» va nella «direzione

ad una maggiore semplicità (sia delle norme che degli adempimenti), «efficiente e neutrale»[10], nonché fondato su un più elevato livello di fiducia fra imprese e amministrazioni fiscali e fra le stesse autorità fiscali dei vari paesi dell'UE, di modo che risulti «solido e a prova di frode»[11].

Le soluzioni approntate investono più profili e vanno dalla semplificazione degli adempimenti (anche tramite il progressivo ampliamento dell'ambito di applicazione del c.d. sportello unico[12]), all'introduzione di specifici meccanismi di reazione alle frodi IVA, fino ad arrivare alla previsione di misure temporanee dirette a rendere il regime degli scambi intraunionali meno vulnerabile in attesa dell'attuazione della più radicale riforma dello stesso[13] secondo le linee già in parte tratteggiate dalla Commissione e ancora in fase di negoziazione[14].

Al contempo, ulteriori e specifiche azioni sono adottate sia per far fronte alle sfide poste dalla crescita esponenziale dell'economia digitale e dalla conseguente dematerializzazione di molte transazioni sia per porre rimedio all'ulteriore divario dell'IVA ad essa (economia digitale) connesso[15]. In particolare, con il c.d. *e-commerce VAT package* del 2017 – che è parte integrante della strategia per il mercato unico digitale

di riformare il sistema dell'IVA attualmente vigente, in rapporto al miglioramento del mercato interno, di cui essa è un elemento essenziale».

[10] Secondo la Commissione, per un verso, al fine di ottenere «un gettito maggiore a un costo inferiore oppure, in alternativa, di ridurre l'aliquota normale senza incidenze sul gettito», le deroghe all'introduzione di una base imponibile più ampia e al principio di imposizione all'aliquota normale «dovrebbero essere razionali e definite in modo uniforme», per l'altro, ai fini di garantire la neutralità dell'IVA, le norme in materia di diritto a detrazione dovrebbero essere armonizzate e dovrebbero essere ammesse «restrizioni molto limitate all'esercizio di tale diritto».

[11] Secondo la Commissione, i metodi moderni di riscossione e di controllo dell'IVA dovrebbero consentire di massimizzare le entrate effettivamente percepite, limitando la frode e l'elusione fiscale, e al contempo dovrebbero rendere più agevole il rispetto degli obblighi di conformità per le imprese. Per conseguire questi obiettivi – prosegue la Commissione – sarà essenziale che le autorità fiscali nazionali si comportino come un'amministrazione europea dell'IVA e che lo scambio di informazioni tra le amministrazioni fiscali nazionali sia intensificato, automatizzato e rapido.

[12] Lo sportello unico per l'IVA è stato istituito nel 2015 per la dichiarazione e il pagamento dell'IVA sui servizi cc.dd. digitali ovvero per consentire ai soggetti passivi di identificarsi in unico Stato membro e di dichiarare e versare l'IVA relativa a detti servizi (anche quella sulle prestazioni rese in altri Stati membri) nel paese di identificazione. Nel 2021, mediante il pacchetto sull'IVA nel commercio elettronico, la possibilità di avvalersi dello sportello unico è stata prevista anche per le vendite a distanza di beni e servizi diversi da quelli digitali.

[13] Sugli interventi diretti a riformare il regime di tassazione degli scambi intra UE, v. J. ENGLISCH, *Conclusions to be drawn – Possible next steps – Directions for future work*, in *World Journal of VAT/GST Law*, 2015, vol. 4, n. 1, pp. 55-67.

[14] Sul punto v. *infra*, par. 3.

[15] L'ingresso nel mercato di numerosi operatori (anche di piccolissime dimensioni) i quali, soprattutto quando sono stabiliti al di fuori dell'UE, nelle transazioni con i privati tendono ad agire in dispregio delle disposizioni IVA (immettendo nel mercato beni/servizi senza applicazione dell'imposta) e la crescita quasi esponenziale del volume di operazioni «a distanza», oltre a comportare una notevole perdita di gettito, hanno dato luogo a crescenti disparità di trattamento fra operazioni dello stesso tipo tanto da compromettere il principio cardine della neutralità dell'imposta.

(c.d. *Digital Single Market Strategy*[16]) elaborata dalla Commissione europea per gli anni 2014-2019 – sono novellate le regole sulla tassazione dei servizi «digitali» resi a privati[17] ed è radicalmente rivisto il regime delle vendite a distanza sia dei beni scambiati all'interno dell'UE sia di quelli importati da territori terzi o paesi terzi[18].

Non potendo nello spazio di questo intervento dar conto delle singole iniziative, l'analisi si soffermerà su quelle dirette a contrastare le frodi all'IVA connesse agli scambi intraunionali nel tentativo di verificare se, e in che misura, le misure adottate possano considerarsi una risposta adeguata alle istanze sia delle imprese che delle amministrazioni fiscali.

2. Il *reverse charge* quale strumento di contrasto alle frodi.

Il regime transitorio di tassazione degli scambi intraunionali fra soggetti passivi, in vigore dal 1993, si è dimostrato – come detto – particolarmente esposto a comportamenti fraudolenti. La causa principale risiede nella regola (ancora vigente) secondo la quale ogni operazione transfrontaliera fra soggetti passivi è «artificiosamente» scissa ai fini IVA in due operazioni: una cessione intracomunitaria esente e un acquisto intracomunitario imponibile. Segnatamente la possibilità per gli operatori di acquistare beni «in esenzione di imposta»[19] ha consentito a taluni soggetti di porre in essere acquisti intra UE al solo fine di rivendere nello Stato di destinazione i beni a terzi, applicare e riscuotere l'IVA sulle cessioni (nazionali), senza procedere al versamento della stessa all'erario[20].

[16] La finalità è quella di garantire il miglior accesso possibile al mondo *online* alle imprese e ai privati rispettivamente in condizioni di concorrenza leale e con un elevato livello di protezione di dati personali. I documenti sono reperibili all'indirizzo https://eufordigital.eu.

[17] Sul tema v. M.G. ORTOLEVA, *L'imposta sul valore aggiunto sul commercio elettronico diretto*, in A. DI PIETRO, P. SANTIN (a cura di), *La fiscalità dell'economia digitale tra Italia e Spagna*, Milano, 2021, pp. 103-138.

[18] Sul tema v. S.M. MESSINA, *La nuova disciplina delle vendite a distanza di beni*, in A. DI PIETRO, P. SANTIN (a cura di), *La fiscalità*, cit., pp. 155-171.

[19] Secondo le regole vigenti un soggetto passivo che realizza un acquisto intra UE, operazione «imponibile» di regola nello Stato membro di arrivo dei beni, non corrisponde di fatto l'imposta. In tale ipotesi, infatti, l'IVA viene assolta mediante l'annotazione della fattura ricevuta dal fornitore (integrata con la liquidazione dell'IVA) nel registro delle fatture emesse. Tale documento, al contempo, è annotato agli effetti della detrazione dell'imposta nel registro degli acquisti. Con la conseguenza che, se il soggetto passivo ha diritto alla detrazione piena dell'imposta che grava sull'acquisto, si verifica una compensazione tra le due poste annotate nei registri obbligatori e, in tal modo, si realizza il principio della neutralità immediata dell'IVA.

[20] Nella fattispecie comunemente denominata «frode carosello» (o *missing trader fraud*), l'acquirente, a sua volta, rivende i beni al primo cedente (o ad un altro soggetto passivo stabilito nel Paese di partenza) – effettuando dunque un'altra cessione intracomunitaria esente – e presenta una richiesta di rimborso dell'IVA che gli è stata addebitata sull'acquisto. Viene così creata una catena circolare di transazioni (carosello, appunto) in cui le merci partono da e arrivano allo stesso operatore. Tra i soggetti non hanno luogo transazioni reali ma solo «cartolari» nel senso che la merce non fuoriesce mai dallo Stato di partenza e, dopo poco tempo, le attività vengono chiuse. È, invece, denominata «frode intracomunitaria dell'operatore inadempiente» (cfr. COM(2016) 148 final del 7 aprile 2016) quella che si verifica quando

Per rimediare a tale debolezza «strutturale» si è ritenuto opportuno fare leva sulle modalità di liquidazione dell'imposta e sull'identificazione del soggetto tenuto a versare l'IVA all'erario, individuando nella designazione quale debitore di imposta dell'acquirente in luogo del fornitore (c.d. meccanismo dell'inversione contabile o *reverse charge*) uno strumento da impiegare per il contrasto al fenomeno delle frodi[21].

Tale misura deroga alla regola generale di cui all'art. 193 della direttiva rifusa secondo la quale il soggetto tenuto all'applicazione dell'IVA (e, conseguentemente, l'effettivo debitore dell'imposta) è il cedente/prestatore[22], prevedendo in specie che il destinatario dell'operazione sia il responsabile del pagamento dell'imposta e, di conseguenza, il soggetto gravato anche dall'onere di carattere sostanziale di determinare l'IVA dovuta sull'operazione[23]. Nelle ipotesi in cui opera l'inversione contabile, infatti, l'acquirente ha innanzitutto l'obbligo di integrare la fattura emessa dal cedente e, poi, quello di versare l'imposta direttamente all'erario[24]. La previsione dell'inversione contabile incide, in sostanza, sull'identificazione non soltanto del debitore di imposta, ma, ancor prima, del soggetto responsabile della corretta applicazione dell'IVA (aliquote, regime, ecc.)[25]. Il fornitore (cedente/prestatore), d'altro canto, ponendo in essere

---

un fornitore finge di aver trasportato i beni verso un altro Stato membro mentre in realtà i beni vengono immessi in consumo nello Stato di partenza. Nel tempo gli schemi a carosello sono diventati sempre più sofisticati. Per rendere più difficile per le autorità scoprire la frode, nella catena di operazioni sono state «inserite» transazioni legittime, coinvolgendo operatori in buona fede indipendenti – i cc.dd. *buffer* – ed è stata aumentata la complessità geografica della catena mediante l'effettuazione di più transazioni transfrontaliere distribuite su più Stati (anche extra UE).

[21] La designazione quale soggetto tenuto al versamento dell'imposta gravante sull'operazione dell'acquirente in luogo del fornitore impedisce, come è evidente, che quest'ultimo possa trattenere l'iva addebitata al primo. Non è stato, invece, ritenuto «adeguato» il meccanismo cosiddetto della «scissione dei pagamenti», che nel libro verde sull'IVA era stato proposto come strumento di ottimizzazione della riscossione e di riduzione della vulnerabilità alla frode del sistema IVA (su cui v. *infra*). Per completezza si ricorda che, in ambito IVA, l'inversione contabile è stata introdotta anche per assoggettare ad imposta talune operazioni effettuate da soggetti non stabiliti nello Stato in cui l'operazione si considera territorialmente rilevante e va assoggettata a tassazione. In tali ipotesi si ricorre al meccanismo in esame – denominato di *reverse charge* «esterno» – non per contrastare le frodi ma per ridurre gli oneri di conformità dei fornitori e semplificare la riscossione dell'imposta. Un esempio di *reverse charge esterno* è quello relativo alle prestazioni di servizi transnazionali.

[22] Testualmente l'art. 193 dispone che «[l]'IVA è dovuta dal soggetto passivo che effettua una cessione di beni o una prestazione di servizi imponibile».

[23] In termini v. L. SALVINI, *Profili sistematici e di legittimità dello "split payment"*, in *Corriere tributario*, 2015, pp. 1041-1047. Con riferimento al *reverse charge* «esterno» cfr. direttiva n. 2008/8/CE del Consiglio, del 12 febbraio 2008, che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda il luogo delle prestazioni di servizi, ove, nel settimo considerando, si precisa che il soggetto passivo che usufruisce di servizi prestati da una persona non stabilita nello stesso Stato membro «dovrebbe esso stesso valutare il corretto importo dell'IVA dovuta sul servizio acquistato». Sulla *ratio* delle modifiche introdotte da tale direttiva v. L. SALVINI, *Il «reverse charge» nelle prestazioni di servizi transnazionali*, in *Corriere tributario*, 2010, pp. 936-941.

[24] Ed è questo il motivo per il quale il meccanismo del *reverse charge* si applica solo se l'acquirente è un soggetto passivo IVA.

[25] Quest'ultimo profilo distingue il *reverse charge* dalla scissione dei pagamenti (o *split payment*), meccanismo introdotto in Italia per contrastare il fenomeno delle frodi all'IVA, previa autorizzazione del Consiglio *ex* art. 395 della direttiva rifusa. In quest'ultima ipotesi, infatti, il fornitore rimane obbligato ad emettere la fattura con tutte le indicazioni, ivi comprese quelle relative all'imposta, previste

operazioni che integrano il fatto generatore del tributo e che tecnicamente sono qualificate come «non soggette»[26], rimane «responsabile» della previa verifica dell'«applicabilità» nel caso concreto del regime del *reverse charge*[27].

Per far fronte a comportamenti fraudolenti sempre più complessi (agevolati anche dall'utilizzo di mezzi elettronici), le fattispecie nelle quali è riconosciuta agli Stati membri la facoltà di avvalersi – sebbene soltanto in via temporanea – dell'inversione contabile sono state progressivamente estese[28], prima, mediante l'ampliamento del novero delle operazioni che, in quanto considerate *a rischio di frodi*, possono essere soggette all'applicazione di tale misura (quali ad es. cessioni di telefoni cellulari, di console di gioco, tablet PC e laptop)[29], poi, attraverso l'introduzione del c.d. meccanismo di reazione

---

nell'ordinamento interno dall'art. 21 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto) e, conseguentemente, resta l'unico soggetto responsabile della corretta liquidazione dell'imposta. L'acquirente (che nel caso deve *ex lege* essere un'amministrazione pubblica, un ente pubblico o una società partecipata) è soltanto tenuto ad effettuare, in luogo del fornitore, il versamento dell'imposta all'erario. Cfr. art. 17-*ter* del d.P.R. n. 633/72. Sulle differenze fra *reverse charge* e *split payment* v. L. SALVINI, *Profili sistematici*, cit., p. 1043, secondo la quale «[i]l nuovo regime dello SP è invece un *quid minoris* rispetto al *reverse charge*, come è dimostrato anche dal fatto che esso si applica pure laddove l'acquirente pubblico non agisce come soggetto passivo d'imposta». La diversa natura della scissione dei pagamenti rispetto al *reverse charge* e, in particolare, il fatto che la prima rappresenti – come è stato acutamente osservato *quid minoris* rispetto al *reverse charge* (L. SALVINI, *op. ult. loc. cit.*) – è dimostrata anche dal fatto che, ai sensi dell'art. 17-*ter*, lo *split payment* si applica solo se il cedente o il prestatore è responsabile dell'imposta. Altrimenti detto, se il fornitore non è tenuto a liquidare l'IVA perché l'operazione è soggetta al *reverse charge*, allora la scissione dei pagamenti non può operare. Sul tema v. anche V. VENZA, *Lo split payment: da sperimentazione nel settore B2B a deroga alle ordinarie modalità di versamento dell'IVA*, in *Innovazione e diritto*, gennaio 2020, pp. 89-118, reperibile *online*.

[26] Per tali operazioni viene emessa fattura senza applicazione d'imposta.

[27] Spetta cioè al cedente/prestatore l'onere di verificare se l'operazione realizzata sia o no soggetta all'inversione contabile e, dunque, se l'IVA che grava su di essa – in deroga alla regola generale – debba essere liquidata dall'acquirente.

[28] Trattandosi di una misura derogatoria le ipotesi nelle quali l'inversione contabile può operare sono tassativamente quelle individuate nella direttiva rifusa. In tal senso v. Corte di giustizia, sentenza del 26 aprile 2017, causa C-564/15, *Tibor Farkas*, EU:C:2017:302, punto 26. Originariamente la facoltà degli Stati membri di adottare il *reverse charge* quale strumento per contrastare la frode era circoscritta ad un numero limitato di operazioni, quali, ad es., le prestazioni di servizi di costruzione, inclusi i servizi di riparazione, pulizia, manutenzione, modifica e demolizione relative a beni immobili. Cfr. art. 21, par. 2, della Sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati Membri relative alle imposte sulla cifra di affari – Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme (come modificata dalla direttiva 2006/69/CE del Consiglio, del 24 luglio 2006), il cui contenuto è stato trasfuso nell'art. 199 della direttiva rifusa. Ai sensi di tale disposizione gli Stati membri che decidono di adottare il *reverse charge* in relazione alle operazioni ivi indicate non devono essere previamente autorizzati dalla Commissione ma è sufficiente una semplice comunicazione al Comitato IVA. In tal caso – comunemente denominato di *reverse charge interno* per distinguerlo da quello esterno (di cui si è detto) – non è, inoltre, previsto un limite temporale di applicazione.

[29] Cfr. direttiva 2013/43/UE del Consiglio, del 22 luglio 2013, che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto con riguardo all'applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo dell'inversione contabile alla cessione di determinati beni e alla prestazione di determinati servizi a rischio di frodi con la quale, «in attesa di soluzioni legislative a più lungo termine intese a rendere il sistema Iva più resiliente di fronte a casi di frode in materia di Iva» e al fine precipuo di affrontare prontamente il problema della frode intracomunitaria dell'operatore inadempiente (*missing trader fraud in intra-Community trade*, di cui all'acronimo MTIC), è modificato il primo paragrafo dell'art. 199-*bis* della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, articolo a sua volta introdotto con la direttiva 2010/23/UE

rapida (*quick reaction mechanism*, di cui all'acronimo QRM)[30]. Con quest'ultima misura, nei casi di particolare urgenza e «per combattere la frode improvvisa e massiccia che potrebbe condurre a perdite finanziarie gravi e irreparabili», si consente in specie agli Stati membri di stabilire le categorie di beni e servizi alle quali applicare il *reverse charge* e, al contempo, si prevede una procedura in grado di garantire risposte sufficientemente rapide alle loro richieste di interventi urgenti[31].

Da ultimo, in risposta alle istanze di alcuni paesi membri gravemente colpiti dal problema delle frodi IVA[32], con la direttiva 2018/2057[33], in attesa dell'entrata in vigore del regime definitivo degli scambi intra UE, gli Stati sono stati autorizzati ad applicare, in via temporanea[34], un meccanismo generalizzato di inversione contabile a tutte le cessioni di beni e prestazioni di servizi non transfrontaliere al di sopra della soglia di 17500 euro per operazione[35]. In tale ipotesi, dunque, a differenza delle altre fattispecie di cui si è fin qui detto, l'applicazione dell'inversione contabile non è limitata a specifici

---

del Consiglio, del 16 marzo 2010. Nella versione originaria era previsto che gli Stati potessero avvalersi di tale facoltà fino al 31 dicembre 2015. Tale termine è stato, però, più volte prorogato. Da ultimo, con la direttiva (UE) 2018/1695 del Consiglio, del 6 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2006/112/CE, è stato fissato al 30 giugno 2022, poiché dal 1° luglio dello stesso anno dovrebbe entrare in vigore il nuovo definitivo sugli scambi intraunionali. In tal senso cfr. la proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda l'introduzione di misure tecniche dettagliate per il funzionamento del sistema dell'IVA definitivo per l'imposizione degli scambi tra Stati membri, COM(2018) 329 final del 25 maggio 2018. Per fruire di questo meccanismo gli Stati devono essere previamente autorizzati *ex* art. 395 della direttiva rifusa. La procedura ivi prevista è piuttosto articolata. L'art. 395 prevede, in specie, che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, possa autorizzare ogni Stato membro ad introdurre misure speciali di deroga alla direttiva «allo scopo di semplificare la riscossione dell'imposta o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali». Per espressa previsione la procedura deve, in ogni caso, concludersi entro otto mesi dal ricevimento della domanda da parte della Commissione. Sull'interpretazione del citato art. 395 v. Corte di giustizia, sentenza del 15 giugno 2006, causa C-494/04, *Heintz van Landewijck SARL*, EU:C:2006:407; nonché, più di recente, Corte di giustizia, sentenza del 14 maggio 2020, causa C-276/19, *Commissione europea* c. *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, EU:C:2020:368.

[30] Cfr. art. 199-*ter* della direttiva 2006/112/CE, cit., aggiunto con la direttiva 2013/42/UE del Consiglio, del 22 luglio 2013, che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, per quanto riguarda un meccanismo di reazione rapida contro le frodi in materia di IVA. Anche tale misura può applicata dagli Stati fino al 30 giugno 2022. Cfr. art. 199-*ter*, par. 6, come modificato dalla direttiva (UE) 2018/1695, cit.

[31] Tale misura si contraddistingue, dunque, da quelle di cui agli artt. 199 e 199-*bis* sia per la flessibilità dell'ambito di applicazione sia per la tempestività della procedura. L'introduzione del meccanismo di reazione rapida (*Quick Reaction Mechanism* – QRM) rimane comunque subordinata all'autorizzazione della Commissione. In specie lo Stato membro deve notificare l'intenzione di applicare la misura speciale del QRM alla Commissione (la quale dispone di un breve periodo per valutare la notifica) e può farlo dopo che la Commissione abbia notificato l'assenza di obiezioni.

[32] Cfr. COM(2016) 148 final, cit., ove la Commissione riconosce la necessità di trovare soluzioni pratiche e a breve termine contro la frode a danno dell'IVA tenendo conto delle specificità degli Stati membri e in particolare della circostanza che il divario dell'IVA varia da meno del 5% a più del 40%.

[33] Direttiva (UE) 2018/2057 del Consiglio, del 20 dicembre 2018, che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto con riguardo all'applicazione temporanea di un meccanismo generalizzato di inversione contabile alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi al di sopra di una determinata soglia.

[34] Anche tale meccanismo dovrebbe rimanere in vigore fino al 30 giugno 2022.

[35] Cfr. art. 199-*quater* della direttiva 2006/112/CE, cit.

settori, ma deve riguardare tutte le operazioni interne di ammontare giuridicamente rilevante (superiore cioè al suddetto importo). L'introduzione di tale strumento è però subordinata alla dimostrazione da parte degli Stati di specifici presupposti, fra i quali si segnala l'esistenza di «un livello di frodi carosello superiore al 25% del suo divario dell'IVA complessivo» e la dimostrazione di avere avuto (nel 2014) «un divario dell'IVA, espresso in percentuale del totale dell'IVA esigibile, di almeno 5 punti percentuali superiore al divario dell'IVA mediano a livello comunitario»[36]. L'inserimento di condizionalità così rigorose, così come il carattere temporaneo anche di questa misura, si spiega in ragione dei non trascurabili effetti negativi che tale meccanismo può generare[37].

L'ampliamento delle fattispecie soggette all'applicazione del *reverse charge* non deve, invero, indurre automaticamente a ritenere che esso non comporti, per così dire, «esternalità negative» né tanto meno a non dubitare della sua «efficacia».

Basti qui osservare che l'inversione contabile non solo opera *ex post* (nel senso che non previene i comportamenti fraudolenti ma cerca di evitare che essi si perpetuino nei settori o nei paesi nei quali si sono di fatto già manifestati), ma poi, e soprattutto, espone il sistema IVA ad eventuali, ulteriori, comportamenti fraudolenti a partire dalla falsa attestazione della soggettività passiva da parte di consumatori finali che, al fine di non vedersi applicata l'imposta, si avvalgono dei numeri identificativi IVA di soggetti terzi, ignari della circostanza[38]. In sostanza il rischio è che, nei settori soggetti al *reverse charge*, la frode si manifesti nella fase della vendita al dettaglio, al momento dell'immissione dei beni in consumo. Come la stessa Commissione ha avuto modo di precisare in occasione dell'individuazione dei principi da porre a fondamento del «nuovo» sistema definitivo di tassazione degli scambi intra UE, tale rischio diventa verosimile nell'ipotesi d'introduzione del meccanismo generalizzato di inversione contabile di cui al citato all'art. 199-*quater*, meccanismo che, peraltro, può generare l'emersione di altre tipologie di frode. Ci si riferisce sia all'eventualità che la frode si sposti negli Stati membri che non adottano tale misura[39] sia alla possibilità che gli

[36] Con la decisione di esecuzione (UE) 2019/1903 dell'8 novembre 2019, la Repubblica ceca è stata autorizzata ad applicare il meccanismo generalizzato di inversione contabile in deroga all'art. 193 della direttiva 2006/112/CE, cit.

[37] È la stessa Commissione a sottolineare che l'eventuale impatto sulle imprese e sulle amministrazioni fiscali, soprattutto per quanto concerne i costi di adeguamento e lo spostamento della frode verso i paesi vicini e la vendita al dettaglio, rappresenterà un elemento critico di cui tenere conto.

[38] Il sistema VIES ha risolto soltanto alcune di queste problematiche. A causa delle differenze sussistenti fra le norme nazionali in materia di dati personali non tutti gli Stati membri consentono, ad esempio, di visualizzare il nome e l'indirizzo del soggetto passivo anche se la partita IVA è in corso di validità. È noto, poi, che tale sistema non è sempre aggiornato in tempo reale. Esso, invero, controlla la validità del numero di partita IVA sulle basi di dati IVA degli Stati membri; pertanto, l'«attendibilità» del risultato dipende dalla tempestività dell'aggiornamento dei dati effettuato dalle amministrazioni fiscali nazionali. Cfr. il sito https://ec.europa.eu/taxation_customs/vies/vatRequest.html.

[39] Qualora sia stato accertato un simile effetto – e, segnatamente, qualora si verifichi un aumento delle frodi IVA nel territorio di almeno uno Stato membro che non applica il meccanismo generalizzato di

operatori ricorrano ad un artificioso frazionamento della base imponibile delle operazioni di modo che il corrispettivo unitario sia sotto la soglia prestabilita[40].

Non solo. Il ricorso all'inversione contabile può produrre effetti negativi anche per gli operatori economici. La sua concreta applicazione può, infatti, generare non poche incertezze e, conseguentemente, comportare un aggravio dei costi di conformità. L'accertamento da parte dei fornitori dello *status* di soggetto passivo del destinatario può risultare tutt'altro che agevole[41]. È questo, ad esempio, il caso delle prestazioni di servizi «digitali» che avvengono, per definizione, «a distanza» e spesso in tempo reale[42]. A tale difficoltà si aggiungono, poi, quelle inerenti alla qualificazione dell'operazione e alla sua riconducibilità nel novero di quelle soggette a inversione contabile. Da ultimo, non pare superfluo osservare che, per effetto del *reverse charge*, a carico degli operatori economici possono generarsi anche squilibri sul piano finanziario a causa del mancato introito dell'IVA sulle operazioni attive.

In ragione di questi ultimi effetti, potrebbe finanche dubitarsi del fatto che la previsione in taluni settori del meccanismo dell'inversione contabile sia conforme al principio di proporzionalità. A riguardo si ricorda che l'adozione di *ogni* misura di inversione contabile – e non solo di quella *ex* art. 199-*quater* – dovrebbe essere circoscritta alle ipotesi in cui le altre misure di controllo (quale ad es. l'obbligo di fatturazione elettronica) non siano sufficienti a contrastare la frode e, in ogni caso, dovrebbe essere subordinata all'esito positivo della comparazione fra i costi generati da essa e quelli connessi a strumenti di controllo differenti. Dovrebbe cioè previamente verificarsi che la sua previsione non determini per gli operatori (oltre che per le autorità fiscali) costi maggiori di quelli sostenuti in caso di adozione di strumenti di controllo differenti[43]. Grazie ai progressi della tecnologia le autorità fiscali possono infatti disporre

---

inversione contabile a causa dell'applicazione di tale meccanismo in uno o più Stati membri – la Commissione può proporre al Consiglio la «revoca» dell'autorizzazione e tale proposta si intende accettata a meno che quest'ultimo (il Consiglio) «non decida all'unanimità di respingere la proposta». Cfr. art. 199-*quater*, par. 5, cit. Il fatto che, in una situazione in cui sia accertato un considerevole impatto negativo sul mercato interno, per «reagire rapidamente» si ricorra alla regola del «voto all'unanimità inversa» (v. considerando 12 della direttiva (UE) 2018/2057, cit.) pare confermare che il corretto funzionamento del mercato unionale sia prioritario rispetto all'obiettivo di contrastare la frode in singoli Stati membri.

[40] Per evitare tale evenienza i paesi che applicano il meccanismo generalizzato di inversione contabile sono tenuti ad imporre a tutti i soggetti passivi (e, in particolare, a quelli che forniscono o ricevono beni o servizi soggetti a tale misura) «obblighi adeguati ed efficaci di comunicazione elettronica». Cfr. art. 199-*quater*, par. 3, della direttiva rifusa.

[41] Poiché il meccanismo di inversione contabile trova applicazione solo quando il destinatario dell'operazione è un altro soggetto passivo d'imposta, i fornitori sono tenuti *in primis* a verificare lo *status* del destinatario.

[42] Sul punto si rinvia a M.G. ORTOLEVA, *L'imposta sul valore aggiunto*, cit.

[43] A riguardo pare essere significativa la comunicazione della Commissione al Consiglio a norma dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, COM(2020) 243 final del 22 giugno 2020. Con essa è stata negata all'Italia la possibilità di prevedere, in deroga all'art. 193 citato, l'applicazione del meccanismo dell'inversione contabile «alle prestazioni nazionali di servizi che comportano una somministrazione di personale atipica» anche in ragione del fatto che «all'Italia sono già state concesse due misure speciali di carattere generale per combattere le frodi in materia di IVA: il meccanismo di pagamento

di nuovi strumenti di contrasto alle frodi, primo fra tutti quello del *real-time reporting*, teoricamente meno onerosi almeno nel medio/lungo periodo. La fatturazione elettronica consente di verificare in tempo reale le transazioni effettuate e dunque, in linea di principio, il corretto versamento dell'IVA; essa inoltre – a differenza sia del meccanismo dell'inversione contabile sia della scissione dei pagamenti – evita che si verifichino ripercussioni finanziarie negative sulle imprese (anche su quelle adempienti)[44].

Infine, dal punto di vista sistematico non si può trascurare che il meccanismo dell'inversione contabile comporti la deroga ad uno dei caratteri fondamentali del sistema dell'IVA e, precisamente, al principio dei pagamenti frazionati il quale, come noto, è stato scelto anche perché è «potenzialmente» idoneo a indurre i fornitori intermedi (che intervengono cioè nella catena delle transazioni) a rispettare gli obblighi IVA[45]. Nelle ipotesi in cui opera il *reverse charge*, l'IVA viene, infatti, «sospesa» lungo tutta la catena economica ed è applicata soltanto all'atto della vendita al consumatore finale. La riscossione dell'importo totale dell'IVA conseguentemente si sposta nella fase della vendita al dettaglio e l'IVA da imposta plurifase[46] diventa una sorta di imposta sulle vendite al dettaglio[47].

---

frazionato per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi a pubbliche amministrazioni (…) e l'obbligo generalizzato di fatturazione elettronica». La concessione di un'altra misura speciale come quella richiesta – continua la Commissione – «comporterebbe una maggiore disarmonizzazione tra il sistema IVA italiano e il sistema comune dell'IVA istituito dalla direttiva IVA e costituirebbe un'ulteriore complicazione per le imprese in quanto ne aggraverebbe l'onere amministrativo».

[44] Cfr. parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto con riguardo all'applicazione temporanea di un meccanismo generalizzato di inversione contabile alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi al di sopra di una determinata soglia» [COM(2016) 811 final – 2016/0406 (CNS)], 2017/C 288/06, ove si richiama in particolar modo l'attenzione sulla «possibilità di ridurre o eliminare meccanismi di *reverse charge* e *split payment* in caso di un utilizzo corretto e diffuso della fatturazione elettronica per la certificazione dei corrispettivi di vendita». In particolare. secondo il Comitato «[u]tilizzando opportunamente tale tipologia di fatturazione sarebbe infatti possibile verificare in tempo reale il corretto versamento dell'imposta sul valore aggiunto, evitando ripercussioni finanziarie negative su molte imprese adempienti».

[45] Cfr. M. LAMENSCH, *Are 'reverse charging' and the 'one-stop-scheme' efficient ways to collect VAT on digital supplies?*, in *World Journal of VAT/GST Law*, 2012, vol. 1, n. 1, pp. 1-20, spec. p. 4, secondo la quale «[t]his is regrettable because a fundamental rationale behind the fractioned collection of VAT (multi-staged tax) as compared to a retail stage tax (single-staged tax) is its relative 'self-enforcement' potential». Sul punto v. anche COM(2016) 148 final, cit., ove si sottolinea che il meccanismo del *reverse charge* «non ha la natura auto-regolatoria dell'attuale sistema dell'IVA (ossia il principio del pagamento frazionato), il quale garantisce che un piccolo numero di soggetti passivi affidabili e di dimensioni relativamente importanti nella catena economica versi la maggior parte dell'IVA».

[46] È noto che la previsione, per un verso, dell'obbligo dei soggetti passivi di versare all'erario l'IVA addebitata ai propri clienti e, per l'altro, del diritto a detrarre l'imposta gravante sui loro acquisti fa sì che, in ciascuna fase (dalla produzione alla vendita al consumatore finale), venga riscossa l'IVA sul «valore aggiunto» ivi prodotto.

[47] In tal senso v. anche M. LAMENSCH, *Are 'reverse charging'*, cit., p. 4.

Alla luce di quanto fin qui detto in merito alle criticità connesse alla misura in esame pare condivisibile[48] la scelta della Commissione di non avallare l'ipotesi, pure avanzata[49], di introdurre in via definitiva un meccanismo generalizzato d'inversione contabile (per le operazioni di ammontare superiore ad una soglia predeterminata) e di consentirne l'adozione solo temporaneamente.

3. Il regime IVA definitivo sugli scambi intra UE e le cc.dd. «soluzioni rapide».

Al fine di rimediare alla strutturale debolezza dell'attuale regime di tassazione degli scambi intraunionali fra soggetti passivi d'imposta, la Commissione – dopo avere abbandonato, come detto, l'originario intento di tassare tutte le cessioni transfrontaliere di beni nello Stato membro di origine – ha infatti optato per un regime definitivo basato sia sul principio dell'imposizione nello Stato membro di destinazione sia sul meccanismo dei pagamenti frazionati[50]. Segnatamente, sulla base delle regole all'uopo tratteggiate[51] e ancora in fase di negoziazione, il soggetto passivo che effettuerà cessioni intraunionali di beni dovrà «regolarmente» addebitare l'IVA all'acquirente ma con l'aliquota dello Stato membro di arrivo dei beni. L'imposta dovuta su tali operazioni dovrà, poi, essere dichiarata e pagata dal cedente, nello Stato membro in cui ha sede, tramite il meccanismo dello sportello unico.

Non sono, tuttavia, poche le difficoltà connesse all'implementazione di tale nuovo sistema soprattutto per le autorità fiscali. Il regime definitivo presuppone, infatti, innanzitutto una maggiore cooperazione tra le amministrazioni fiscali[52], giacché la riscossione dell'IVA da parte dello Stato membro di destinazione dei beni dipenderà dalla capacità di riscuotere dello Stato del fornitore[53].

---

[48] Sul tema v. R.F. VAN BREDERODE, S. PFEIFFER, *Combating Carousel Fraud: The General Reverse Charge VAT*, in *International Vat Monitor*, May/June 2015, pp. 146-157, i quali, invece, ritengono che «the general reverse charge VAT, which would eliminate the incentive for carousel fraud».

[49] Cfr. *Commission staff working document on the implementation of the definitive VAT regime for intra-EU trade*, SWD(2014) 338 final of 29 October 2014.

[50] Cfr. COM(2016) 148 final, cit. Secondo la Commissione, l'introduzione del regime definitivo «dovrebbe ridurre le frodi transfrontaliere di circa 40 miliardi di EUR (80%) all'anno nell'UE».

[51] Cfr. COM(2018) 329 final, cit. Scopo della proposta è l'introduzione delle disposizioni definitive per le cessioni di beni B2B all'interno dell'Unione. In essa è indicata quale data di entrata in vigore del nuovo regime il 1° luglio 2022.

[52] La necessità di giungere ad una «maggiore cooperazione in uno spirito di buona comprensione tra amministrazioni fiscali degli Stati membri dell'UE» era già stata sottolineata anche nelle conclusioni del Consiglio ECOFIN dell'8 novembre 2016 (v. documento n. 14257/16, FISC 190 ECOFIN 1023 del 9 novembre 2016). Cfr. regolamento (UE) 2018/1541 del Consiglio, del 2 ottobre 2018, che modifica i regolamenti (UE) n. 904/2010 e (UE) 2017/2454 per quanto riguarda misure di rafforzamento della cooperazione amministrativa in materia di imposta sul valore aggiunto.

[53] Sulle difficoltà connesse all'attività di accertamento e di riscossione v. anche F. GALLO, *Nuovi profili dell'IVA Verso una disciplina definitiva*, in A. COMELLI (a cura di), *Nuovi profili dell'IVA. Verso una disciplina definitiva*. *Atti dell'VIII convegno annuale 12 aprile 2018*, Napoli, 2019, pp. 13-22, spec. p. 22.

Ed è questo il motivo per il quale la transizione dall'attuale regime a quello definitivo è stata scansionata in fasi e, al contempo, è stata proposta l'adozione immediata soltanto di alcune misure temporanee dirette a dare una risposta alle questioni ritenute più urgenti e, fra queste, a quella delle frodi[54].

Non tutte le proposte della Commissione hanno, però, ottenuto il consenso unanime degli Stati membri.

Con la direttiva 2018/1910[55] e con il regolamento 2018/1912[56] sono state adottate quattro cosiddette «soluzioni rapide» (*quick fixes*) e segnatamente: a) la semplificazione e armonizzazione delle norme concernenti il regime di *call-off stock*; b) il riconoscimento del numero di identificazione IVA dell'acquirente quale requisito sostanziale per l'esenzione IVA delle cessioni intracomunitarie di beni; c) la semplificazione delle norme in merito alle operazioni a catena; d) l'armonizzazione e la semplificazione delle norme in materia di prova del trasporto[57].

Nel corso dei negoziati sul fascicolo «risoluzione rapida dell'IVA» gli Stati membri hanno, invece, ritenuto i tempi, per così dire, non ancora maturi per l'introduzione della figura del soggetto passivo certificato (*certified taxable person*, di cui all'acronimo CTP)[58] che avrebbe dovuto avere un ruolo centrale nella fase di transizione e che, ancor prima, sarebbe stata funzionale a delimitare la «categoria» dei soggetti passivi «virtuosi»[59]. A riguardo la proposta della Commissione è quella di introdurre in ambito IVA una certificazione che, sul modello di quella di «operatore economico autorizzato»

[54] Cfr. COM(2017) 566 final, cit.

[55] Direttiva (UE) 2018/1910 del Consiglio, del 4 dicembre 2018, che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto concerne l'armonizzazione e la semplificazione di determinate norme nel sistema d'imposta sul valore aggiunto di imposizione degli scambi tra Stati membri.

[56] Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1912 del Consiglio, del 4 dicembre 2018, che modifica il regolamento (UE) n. 282/2011 per quanto riguarda talune esenzioni connesse alle operazioni intracomunitarie.

[57] Tali previsioni sono state recepite nell'ordinamento nazionale soltanto con il decreto legislativo 5 novembre 2021, n. 192, Attuazione della direttiva (UE) 2018/1910 del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto concerne l'armonizzazione e la semplificazione di determinate norme nel sistema d'imposta sul valore aggiunto di imposizione degli scambi tra Stati membri, in vigore dal 1° dicembre 2021 ovvero con quasi due anni di ritardo rispetto al termine del 31 dicembre 2019 all'uopo stabilito. Nei confronti dell'Italia per tale motivo era stata, infatti, avviata la procedura d'infrazione n. 2020/0070.

[58] Cfr. Consiglio ECOFIN, documento n. 12564/18, FISC 380 ECOFIN 849 del 28 settembre 2018, p. 5.

[59] Cfr. proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto concerne l'armonizzazione e la semplificazione di determinate norme nel sistema d'imposta sul valore aggiunto e l'introduzione del sistema definitivo di imposizione degli scambi tra Stati membri, COM(2017) 569 final del 4 ottobre 2017, ove si propone di aggiungere nella direttiva rifusa l'art. 13-*bis* contenente la disciplina sul «soggetto passivo certificato» e, segnatamente, i requisiti oggettivi e soggettivi necessari per ottenere l'attribuzione di tale *status* nonché i soggetti tenuti al rilascio della relativa della certificazione. A quest'ultimo riguardo si prevede che l'autorità fiscale competente a «concedere» tale *status* sia, di regola (salva l'ipotesi in cui l'istante sia una stabile organizzazione), quella dello Stato membro in cui il richiedente ha stabilito la sede dell'attività economica e che la certificazione di uno Stato membro sia riconosciuta dalle autorità fiscali di tutti gli Stati membri. Si precisa, inoltre, che, a regime e previa modifica del regolamento n. 904/2010 sulla cooperazione amministrativa, l'esistenza della certificazione sarà verificabile attraverso una procedura *online* tramite il sistema europeo VIES.

esistente in materia doganale, attesti lo *status* di affidabilità dei soggetti passivi che soddisfano talune condizioni di carattere oggettivo (tra le quali si annoverano l'assenza di violazioni gravi o ripetute della normativa doganale e fiscale e la solvibilità finanziaria[60]). I soggetti passivi «virtuosi», analogamente agli operatori economici autorizzati, dovrebbero così beneficiare di talune semplificazioni concernenti, nel caso, le modalità di liquidazione e di pagamento dell'IVA sulle operazioni transfrontaliere. In specie, dovrebbe essere loro riconosciuta la possibilità di continuare ad avvalersi negli scambi intraunionali del meccanismo del *reverse charge*[61].

L'importanza della previsione della qualifica di «soggetto passivo certificato», in realtà, pare andare oltre quella espressamente attribuitale dalla Commissione sulla base della funzione che tale figura dovrebbe avere nella fase di transizione verso il regime definitivo. Essa sembra, infatti, sintomatica di un nuovo approccio al contrasto delle frodi, nel quale si tenta di rafforzare il rapporto di collaborazione fra gli operatori economici e le autorità fiscali e si riconosce il ruolo che i soggetti passivi affidabili possono svolgere ai fini del corretto funzionamento del mercato.

Se questa lettura è corretta, il rinvio dell'introduzione della figura del «soggetto passivo certificato» pare emblematico delle conseguenze connesse alla regola dell'unanimità e, segnatamente, degli ostacoli che, a causa di siffatta regola, può incontrare l'adozione di misure «innovative» e, per quanto qui rileva, l'attuazione del regime definitivo di tassazione degli scambi intraunionali.

Al di là di tali considerazioni, certo è che la riforma sta procedendo a rilento e che, a causa di tali ritardi (imputabili ad avviso di chi scrive non solo all'emergenza Covid-19), si paventa il rischio che il passaggio verso il nuovo e definitivo regime non si realizzi nei tempi prestabiliti. Così ragionando, non pare inverosimile l'eventualità che il meccanismo dell'inversione contabile diventi (o per meglio dire si confermi) soluzione di carattere tutt'altro che temporanea al problema delle frodi, con evidenti riflessi negativi anche sulla questione dei costi di conformità e sul corretto funzionamento del mercato unionale e, più in generale, del sistema IVA.

[60] Un altro requisito attiene alla dimostrazione, da parte del richiedente, di un alto livello di controllo delle proprie operazioni e del flusso di merci, mediante un sistema di gestione delle scritture commerciali e, se del caso, di quelle relative ai trasporti, che consenta adeguati controlli fiscali, o mediante una pista di controllo interno affidabile o certificata. Cfr. art. 13-*bis*, par. 2, cit.

[61] In particolare, nella prima fase di transizione verso il sistema definitivo l'inversione contabile dovrebbe continuare ad applicarsi alle cessioni intraunionali di beni effettuate nei confronti di soggetti passivi certificati. Ciò in quanto, essendo il soggetto passivo certificato per definizione un contribuente affidabile, in tale ipotesi non dovrebbero verificarsi frodi dovute alla mancata imposizione dell'IVA sulle cessioni intraunionali di beni. Cfr. COM(2018) 329 final, cit., ove sono individuati anche gli ulteriori benefici previsti per i soggetti passivi certificati. La proposta della Commissione era in origine quella di introdurre tale misura contestualmente alle cosiddette soluzioni rapide al fine di riservare ai soggetti passivi certificati le nuove disposizioni in tema di *call-off stock*, operazioni a catena e prova intra UE.

ABSTRACT: La globalizzazione, i cambiamenti connessi alla tecnologia e la rapida evoluzione dei modelli di business hanno messo a dura prova il sistema dell'IVA già compromesso dalle frodi all'IVA connesse in specie al regime transitorio degli scambi intraunionali fra soggetti passivi d'imposta. Scopo del lavoro è quello di analizzare le misure approntate e le azioni in atto nel tentativo di verificare se, e in che misura, costituiscano una risposta adeguata alle sfide in atto e alle istanze sia delle imprese che delle autorità fiscali.

PAROLE CHIAVE: frodi all'IVA; inversione contabile; soggetto passivo certificato; principio di neutralità dell'IVA; costi di conformità.

The future of VAT and the long-standing issue of fraud linked to the intra-Union trade regime

ABSTRACT: Phenomena such as globalization, changes in technology and the rapid evolution of business models have severely hit the VAT system, already undermined by the impact of VAT frauds, in particular by those frauds relating to the VAT transitional system of the intra-EU trade, carried out amongst taxable persons. The aim of this work is to analyse the measures and the actions undertaken so far to verify if they constitute an effective response to the existing challenges in this field and to find out whether these actions are suitable to meet the requests made by businesses and tax authorities.

KEYWORDS: VAT frauds; reverse charge; certified taxable person; VAT neutrality principle; compliance costs.

Sanzioni internazionali: la Cassazione si pronuncia per la prima volta sulla definizione di «messa a disposizione di risorsa economica»

Corte di cassazione, seconda sezione civile, ordinanza del 5 ottobre 2020, n. 21267

Gianluca Cattani[*], Fabio Cozzi[**]

SOMMARIO: 1. Inquadramento normativo. – 2. Il fatto. – 3. La decisione. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Inquadramento normativo.

Con la decisione in commento la Suprema Corte affronta, per la prima volta, il delicato tema dell'interpretazione del concetto di «messa a disposizione di risorsa economica» ad un soggetto inserito nelle liste delle persone, enti o organizzazioni sottoposti a misure finanziarie restrittive (di congelamento fondi, e, appunto, divieto di messa a disposizione di risorse economiche) da parte dell'Unione europea (UE).

La pronuncia interviene, quindi, nell'ambito della complessa disciplina relativa all'imposizione di sanzioni internazionali e restrizioni commerciali nei confronti di paesi, governi, organizzazioni o soggetti che, a vario titolo, contribuiscono, o hanno contribuito, ad atti di terrorismo, a violazioni di diritti umani, alla proliferazione di armi di distruzione di massa o che hanno violato, o messo a rischio, la pace e la sicurezza internazionale[1]. Il fine principale delle sanzioni internazionali[2] è di coercizione, ovvero di ottenere –

[*] Avvocato, Foro di Roma, Studio Delfino e Associati Willkie Farr & Gallagher LLP. Si ringrazia la dott.ssa Sofia Forestiere per il fattivo contributo offerto alla collazione del presente lavoro.

[**] Avvocato, Foro di Milano, Studio Delfino e Associati Willkie Farr & Gallagher LLP.

[1] Per una disamina generale della normativa italiana in materia di sanzioni, v. G. CATTANI, F. COZZI, *Sanctions Italy*, in R.J. GONZALEZ, R.M. FIORILL (edited by), *Sanctions 2021*, *International Comparative Legal Guide*, London, 2020; mentre per una panoramica del quadro internazionale e delle implicazioni legate all'utilizzo delle nuove tecnologie per scopi di evasione delle sanzioni internazionali, si veda anche F. COZZI, *Will Blockchain Technologies Strengthen or Undermine the Effectiveness of Global Trade Control Regulations and Financial Sanctions?*, in *Global Jurist*, 2020, vol. 20, n. 2.

[2] Nell'ambito delle relazioni internazionali, il concetto di «sanzioni» è storicamente riferito a tutte quelle misure finalizzate a costringere uno Stato a rispettare le norme e i principi del diritto internazionale, oppure a punire le condotte in violazione di questi ultimi. Tuttavia, oggi, le «sanzioni internazionali» hanno un significato ben più ampio e si riferiscono a tutte le misure di politica estera non militari adottate da organizzazioni regionali o internazionali, o anche da singoli Stati, al fine di influenzare la condotta di altri Stati, o organizzazioni, e forzarli ad assumere determinate iniziative. Cfr. R. GORDON, M. SMYTH, T. CORNELL, *Sanctions Law*, Oxford, 2018.

attraverso strumenti che non implicano l'uso della forza – che il soggetto sanzionato muti la propria condotta, cessando le attività che le misure sanzionatorie mirano a contrastare[3].

Le sanzioni adottate dall'Unione europea possono derivare dall'implementazione di sanzioni imposte dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (ai sensi dell'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite)[4], oppure consistere in sanzioni autonomamente imposte dalla stessa Unione europea, in misura equivalente o più restrittiva. Ai fini di una migliore comprensione della decisione in commento, sembra imprescindibile un brevissimo *excursus* che contestualizzi e illustri, quantomeno in termini generali, la normativa, di grande complessità, che la Suprema Corte si è trovata ad analizzare.

Anzitutto il fondamento giuridico della competenza dell'Unione in relazione all'adozione di tali sanzioni è da rinvenirsi negli artt. 21, par. 2 (che fissa gli obiettivi dell'azione esterna dell'UE), 29 TUE, e 215, par. 2, TFUE; quest'ultimo è inserito nel Titolo V del Trattato inerente alla politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea (PESC)[5].

Quindi, l'adozione di tali provvedimenti, che possono consistere in restrizioni economiche, restrizioni finanziarie, divieti di ingresso nell'UE o, ancora, cessazione delle relazioni diplomatiche, rientra nell'ambito della politica economica dell'Unione (che ne è inevitabilmente influenzata) e nell'ambito della sua politica estera[6].

Le sanzioni sono adottate attraverso una decisione del Consiglio UE, riguardando l'ambito PESC, e attraverso regolamenti del Consiglio, per la parte in cui impongono restrizioni al commercio e alla libertà di iniziativa economica. I regolamenti, come noto, sono direttamente applicabili in tutto il territorio UE, prevalgono sulle norme interne contrastanti in forza del principio di *primauté*[7], vincolano tutti i soggetti (persone fisiche e giuridiche) sottoposti alla giurisdizione dell'UE[8] e sono soggetti al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia[9].

Gli obiettivi della normativa sono quelli della lotta al terrorismo internazionale (specialmente al suo finanziamento), del contrasto alla proliferazione delle armi di

---

[3] Tra gli altri, F. GIUMELLI, *How EU Sanctions Work: A New Narrative*, Paris, 2013. Si veda anche la descrizione fornita dalla Commissione europea delle misure restrittive adottate nel contesto della politica estera e di sicurezza comune: cfr. il sito https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions_en.

[4] Per una disamina recente del quadro attuale delle sanzioni adottata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite v. United Nations, *Subsidiary Organs of the United Nations Security Council*, *Fact Sheets*, 2019, reperibile *online*.

[5] C. PORTELA, *European Union Sanctions and Foreign Policy. When and Why do they Work*?, London-New York, 2010.

[6] Art. 21, par. 2, TUE.

[7] Il principio del primato, come noto, è stato introdotto dalla Corte di giustizia con la sentenza del 15 luglio 1964, causa 6/64, *Flaminio Costa* c. *E.N.E.L.*, EU:C:1964:66, e afferma la superiorità del diritto europeo rispetto ai diritti nazionali ed è uno dei principi cardine del diritto europeo.

[8] Art. 288 TFUE.

[9] *Guidelines on the implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of EU common foreign and security policy*, doc. 17464 del 22 dicembre 2019, reperibile *online*.

distruzione di massa, del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, della tutela della democrazia e dei diritti umani, coerentemente con gli obiettivi fissati all'art. 21 TUE. L'Unione è, dunque, competente ad adottare le misure necessarie al perseguimento di tali obiettivi, sia nei confronti di Stati terzi (art. 215, par. 1, TFUE) che nei confronti di persone fisiche e giuridiche, di gruppi o entità anche se prive di un legame con uno Stato terzo (art. 215, par. 2, TFUE)[10].

L'adozione delle misure restrittive deve sempre avvenire in conformità al diritto internazionale, ai diritti dell'uomo e alle libertà fondamentali e le sanzioni devono essere sempre proporzionate al loro obiettivo. Le misure sanzionatorie, infatti, devono essere mirate e risultare efficaci rispetto al tipo di situazione e di soggetto sanzionato, nonché all'obiettivo perseguito. Per questo motivo, le misure volta per volta adottate sono diverse nel contenuto e nell'incisività, ma tali differenze non incidono sul comune quadro di principi e obiettivi cui la disciplina delle sanzioni internazionali è ispirata[11]. Il fatto che si tratti di misure altamente flessibili e modulabili, e non implicanti l'uso della forza, ne ha fatto uno strumento di ampia diffusione, anche in considerazione del fatto che – paragonate alle misure di natura militare adottate nel contesto della politica di sicurezza e difesa comune – sono relativamente semplici e rapide da adottare[12].

Più in particolare, tali misure, che possono essere di ampia portata (embarghi totali) o mirate (c.d. *targeted sanctions*) consistono principalmente nel controllo delle esportazioni verso determinati territori e nell'adozione di restrizioni finanziarie e commerciali. Si vedano al riguardo, quali esempi, i divieti assoluti di esportazione che colpiscono armi e attrezzature di repressione interna – imposti dal Consiglio in Venezuela nel 2017 – come risposta al continuo deterioramento della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani[13]. Altra possibile misura può consistere nella sottoposizione ad autorizzazione dell'esportazione di determinati beni e soprattutto dei c.d. beni a duplice uso, i quali, potendo avere un impiego sia civile che militare, rappresentano un ambito di regolamentazione molto sensibile e di vitale importanza nell'ambito della lotta al terrorismo internazionale.

Infine, l'UE è competente ad adottare sanzioni finanziarie nei confronti di determinate persone fisiche o giuridiche o ancora di gruppi o enti privati, ritenuti coinvolti nelle iniziative che l'UE mira a contrastare, come atti di terrorismo (ad es. le sanzioni

---

[10] M.E. BARTOLONI, *Tutela dei diritti fondamentali e basi giuridiche di sanzioni UE nei confronti di persone* o *enti non statali collegati con attività terroristiche*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, pp. 223-230. Nonché C. MORVIDUCCI, *Le misure restrittive dell'Unione europea e il diritto internazionale: alcuni aspetti problematici*, in *Eurojus*, 2019, n. 2, pp. 77-96, reperibile *online*; A. BASSIRI TABRIZI, R. HANAU SANTINI, *EU Sanctions against Iran: New Wine in Old Bottles*, in *ISPI Analysis*, 2012, n. 97, reperibile *online*.

[11] *Guidelines on the implementation and evaluation of restrictive measures*, cit.

[12] R. BRONER, *Embargoes and International Sanctions from an Industry Perspective*, in D. TAMADA, P. ACHILLEAS (edited by), *Theory and Practice of Export Control*, Singapore, 2017, pp. 17-27; K. GEBERT, *Shooting in the Dark? EU Sanctions Policies*, in *ECFR Policy Briefs*, January 2013, reperibile *online*.

[13] C. MORVIDUCCI, *Le misure restrittive dell'Unione europea*, cit., pp. 77-96.

relative ad ISIL e Al Qaida), violazioni di diritti umani (ad es., le recenti sanzioni relative al Myanmar), la partecipazione a programmi di proliferazione nucleare (ad es. le sanzioni nei confronti di Iran e Corea del Nord), o ancora atti di destabilizzazione politica o di violazioni del diritto internazionale (come nel caso delle sanzioni relative a Crimea ed Ucraina). Tali soggetti vengono inseriti in liste allegate ai regolamenti, quali «soggetti designati» e nei loro confronti è disposto il congelamento di tutti i fondi e il conseguente divieto di messa a disposizione agli stessi di qualsiasi risorsa economica che non sia destinata ad uso personale e/o che non abbia un valore economico irrisorio, al fine di evitare che questi possano auto-finanziarsi, aggirando la misura del congelamento[14].

È dunque nell'ambito di tale complesso sistema normativo che si inserisce la pronuncia in esame.

In particolare, la Cassazione, nella sua decisione, si è confrontata con l'interpretazione della nozione di «messa a disposizione di risorsa economica» utilizzata nel regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio del 23 marzo 2012[15] (il «Regolamento»), in relazione alle sanzioni applicate ai c.d. «soggetti designati», definendo, di conseguenza, la portata delle restrizioni e delle sanzioni relative a tali soggetti.

2. Il fatto.

Il caso concreto sottoposto all'esame della Corte riguarda la conclusione, da parte di una società italiana, di un contratto per l'esportazione di montature e occhiali, per un valore complessivo di 68.396,71 Euro, destinati ad una società iraniana, tramite un'altra società iraniana che intermediava l'operazione. Essendo tale ultima società di intermediazione inclusa nell'elenco di cui all'allegato IX al Regolamento, quale entità designata e soggetta alle misure di congelamento fondi e divieto di messa a disposizione di risorse economiche, il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF, competente, in Italia, per l'irrogazione di sanzioni amministrative per la violazione di misure restrittive finanziarie) ha irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria di 35.000,00 Euro, nei confronti della società italiana, a fronte del tentativo di quest'ultima di esportare merce intermediata da un soggetto designato, in violazione dell'art. 5 del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109[16] (provvedimento con il quale sono state introdotte le misure idonee a rendere operative le sanzioni finanziarie imposte dalle Nazioni Unite e dall'UE nel nostro ordinamento, e che include, tra l'altro, le sanzioni applicabili in caso di violazioni).

[14] G. CATTANI, P.M. PAOLUCCI, *L'Esportazione dei beni dual use. Manuale teorico-pratico*, Santarcangelo di Romagna, 2015, pp. 19 ss.

[15] Regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio, del 23 marzo 2012, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento (UE) n. 961/2010.

[16] Decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109, Misure per prevenire, contrastare o reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE.

La società italiana ha proposto opposizione al decreto del Ministero, con ricorso *ex* art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, dinanzi al Tribunale di Padova, il quale, con sentenza del 9 settembre 2015, n. 1691, ha accolto l'opposizione e annullato il decreto. Il Ministero ha quindi appellato dinanzi alla Corte d'appello di Venezia, la quale, con sentenza del 19 ottobre 2016, n. 2161, ha confermato la decisione di primo grado. Avverso la sentenza della Corte d'appello, il MEF ha proposto ricorso in cassazione articolando due motivi. Il primo motivo di ricorso, in punto di difetto di giurisdizione, è stato rigettato dalle Sezioni Unite. Con il secondo motivo di ricorso, esaminato dalla seconda sezione civile, il MEF ha dedotto «la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 23 par. 3 del Regolamento dell'UE n 267/2012 e del D. Lgs. n. 109 del 2007, art. 5 comma 4» nella misura in cui la Corte d'appello di Venezia aveva condiviso le conclusioni raggiunte dal giudice di prime cure secondo il quale «[l]e res oggetto della fornitura non rientravano nella nozione di risorsa economica, ma nella definizione di beni di cui all'art. 1, lett. m) del Regolamento, i quali sono liberamente esportabili in quanto non ricompresi tra i beni di cui all'allegato al regolamento stesso».

Il MEF, nel motivo di ricorso, ha argomentato che la «nozione di risorsa economica deve essere intesa in senso ben più ampio, ricomprendendo qualsiasi bene idoneo a trasformarsi in disponibilità economiche o finanziarie, come appunto confermato dall'art. 1, lett. h) del regolamento. Ogni bene, anche diverso da quelli contemplati negli allegati I e II se utilizzabile per ottenere altri beni o servizi rientra quindi nella nozione di risorsa economica» precisando che, per pervenire alle suddette conclusioni, non deve farsi «confusione tra il divieto di esportazione di cui all'art. 2 del regolamento e quello di messa a disposizione di fondi o risorse economiche».

3. La decisione.

Con una decisione non condivisibile, la Suprema Corte ha raggiunto delle conclusioni del tutto contrarie ai principi e all'interpretazione della normativa sopra richiamata elaborati dalla Corte di giustizia, dimostrando di non avere colto, o compreso, la struttura, le finalità e i criteri applicativi dei modelli sanzionatori adottati dall'UE.

Il Regolamento relativo alle sanzioni comminate all'Iran, a discolpa del Collegio giudicante, è tra i più complessi e prevede limitazioni molto articolate (alcune delle quali sono state poi rimosse in seguito all'accordo del 2015, noto come *Joint Comprehensive Plan of Action*[17]). Le restrizioni riguardano, tra l'altro, le esportazioni di beni nel territorio

[17] Si tratta dell'accordo siglato il 14 luglio 2015 tra l'Iran e i cinque membri permanenti delle Nazioni Unite, oltre alla Germania e all'Unione europea, con il quale l'Iran ha accettato le restrizioni imposte al suo programma nucleare in cambio della rimozione, parziale, delle sanzioni emesse nei suoi confronti. A livello europeo, le restrizioni relative ai settori finanziario, bancario, assicurativo: *financial, banking and insurance measures; trade in the oil, gas and petrochemical sectors; activity in the shipping, shipbuilding and transport sectors*.

iraniano, in particolare di beni a duplice uso, specificamente elencati in due allegati al Regolamento (richiamati nella pronuncia in esame). Al riguardo, l'art. 2 del Regolamento dispone quanto segue: «[è] vietato vendere, fornire, trasferire o esportare, direttamente o indirettamente, i beni e le tecnologie elencati negli allegati I o II originari o meno dell'Unione, a qualsiasi persona, entità o organismo iraniana/o, o per un uso in Iran».

Una corretta analisi ermeneutica non può prescindere dall'esame della lettera del testo e dalle finalità della disposizione normativa.

Dalla lettura del testo della norma emergono due elementi principali della fattispecie che devono essere integrati, uno di carattere oggettivo ed uno geografico. L'*incipit* della norma pone un divieto netto e senza deroghe: è vietato vendere, fornire, trasferire o esportare. Oggetto del divieto sono i beni e le tecnologie elencati negli allegati I e II al Regolamento. Non si tratta di qualunque «bene» o tecnologia ma solo di quelli elencati nei predetti allegati. Si tratta di beni specifici e ben individuati in appositi elenchi, che vengono semestralmente aggiornati da commissioni tecniche sulla base di complessi meccanismi di valutazione condivisi a livello internazionale. Tale divieto è però geograficamente limitato. Non è vietato esportare quei beni ovunque, ma solo in Iran o a persone iraniane. Il fine del divieto è impedire che i beni indicati entrino in Iran o comunque nel possesso di soggetti iraniani, che possano poi reintrodurli in Iran. Si tratta di beni che potrebbero essere utilizzati per fabbricare armi di distruzione di massa o arricchire le capacità nucleari dell'Iran (e dunque il fine è di contrastare la proliferazione di armi di distruzioni di massa e nello specifico il programma nucleare iraniano). La norma si pone quindi l'obiettivo chiaro di evitare che vengano trasferiti in Iran (delimitazione geografica) determinati specifici beni (limitazione oggettiva).

Il Regolamento include, poi, una diversa e addizionale norma mirante ad impedire il finanziamento al terrorismo. Gli allegati VIII o IX al Regolamento riportano infatti una serie di soggetti (individui e persone giuridiche) che la comunità internazionale ha individuato come macchiatisi di crimini di natura terroristica o che hanno, a vario titolo, cooperato con regimi che favoriscono o finanziano il terrorismo o che violano i fondamentali diritti umani. Si tratta dei cosiddetti «soggetti designati».

Tali soggetti vengono sottoposti a misure di congelamento delle risorse economiche a loro disposizione affinché non possano utilizzare le stesse in favore di organizzazioni o regimi terroristici. Inoltre, al fine di non permettere di aggirare le predette misure di congelamento, e in aggiunta alle stesse, è previsto un divieto assoluto di mettere a disposizione di tali soggetti designati risorse economiche di alcun tipo. Il capo IV del Regolamento, denominato «congelamento di fondi e risorse economiche», all'art. 23 comma 3, prescrive che: «[n]essun fondo o risorsa economica è messo a disposizione, direttamente o indirettamente, delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi di cui agli allegati VIII o IX». Sono definite come risorse economiche dal predetto Regolamento, «le attività di qualsiasi tipo, materiali o immateriali, mobili o

immobili che non siano fondi ma che possano essere utilizzate per ottenere fondi, beni o servizi» (art. 1, lett. *h*), mentre è definito come congelamento delle stesse «il blocco preventivo della loro utilizzazione» (art. 1, lett. *j*).

Da un lato, dunque, il Regolamento prevede restrizioni che introducono divieti assoluti di esportazione di determinati beni in determinati paesi (nel nostro caso in Iran è vietato esportare i beni listati agli allegati I e II del Regolamento, come sopra ricordato), e rispetto alle quali rileva l'oggetto dell'esportazione e l'area geografica in cui un determinato oggetto di esportazione è destinato. Dall'altro lato, vi sono restrizioni di natura finanziaria, e per così dire «soggettive», che pongono un divieto assoluto di messa a disposizione di risorse economiche e finanziarie nei confronti dei soggetti che siano stati inseriti in una delle liste dei soggetti designati[18].

Rispetto a questa seconda tipologia di divieto, l'unico elemento rilevante è il soggetto che riceve l'utilità economica diretta o indiretta. Non importa l'area geografica in cui le merci devono confluire o i beni oggetto dell'esportazione. Il solo elemento di rilievo per l'integrazione della fattispecie è che dalla transazione tragga vantaggio economico il soggetto che è inserito nelle liste allegate al Regolamento, che come si è visto include persone o enti responsabili di atti di terrorismo o che collaborano con organizzazioni terroristiche. Ai fini dell'applicazione del divieto, non importa dove si trovi il soggetto designato che riceve l'utilità o il tipo di bene che costituisce la risorsa economica o l'oggetto della transazione. La sola cosa che rileva, ai fini della ratio della disposizione, è che il soggetto designato non entri in possesso di beni o utilità economiche di qualunque tipo con cui finanziare le attività che il Regolamento mira a contrastare. Ne consegue, dunque, che ai sensi dell'articolo 2, Capo II del Regolamento, i beni indicati negli allegati I e II di tale Regolamento non possono essere esportati a nessuno in Iran o per un uso finale in Iran, siano essi destinati ad una casalinga, ad un insegnante o a un militare. A soggetti inclusi nelle liste di cui agli Allegati VIII e IX del Regolamento, non è possibile mettere a disposizione beni di alcun tipo, fatte salve le limitate eccezioni previste dagli artt. 24 e ss. del Regolamento, ovvero se si tratti soltanto di rendere disponibili al soggetto designato beni destinati all'uso o al consumo personale, e che non possono essere utilizzati per ottenere fondi, merci o servizi[19]. Diversamente, si deve assumere che la transazione sia soggetta a restrizione e richieda la preventiva autorizzazione dell'autorità competente dello Stato membro interessato.

Ciò premesso, la Suprema Corte rigetta il ricorso sulla base della considerazione che la fornitura di occhiali oggetto della transazione non sia riconducibile alla nozione di bene di cui all'art. 1, lett *m*, del Regolamento. Così si esprime la Cassazione sul punto:

[18] G. CATTANI, P.M. PAOLUCCI, *L'esportazione dei beni dual use*, cit., pp. 51 ss.

[19] Consiglio dell'Unione europea, *Update on the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures*, 8519/2018 del 4 maggio 2018, ove si precisa appunto che rendere disponibili beni destinati all'uso o consumo personale non implica la messa a disposizione di risorse economiche vietata dal Regolamento e pertanto non richiede un'autorizzazione.

«atteso che trattasi di cose rientranti nell'ambito della nozione di prodotti, materiali o attrezzature, con la conseguenza che, avuto riguardo al fatto che non è stato contemplato un generale ed assoluto divieto di commercializzazione, ma un divieto di vendere, fornire, trasferire o esportare, direttamente o indirettamente, solo i beni e le tecnologie elencati negli allegati I o II, (...) una volta esclusa la chiara riconduzione delle merci oggetto della cessione da parte dell'opponente nella definizione di risorsa economica, ma in quella diversa di beni, è proprio l'espressa limitazione del divieto di trasferimento dei beni di cui agli allegati richiamati, che depone a contrario per la commerciabilità di tutti gli altri beni».

Appare evidente l'errore in cui è incorsa la Suprema Corte nel momento in cui si interroga se i beni in questione (occhiali) rientrino tra quelli che non possono essere esportati in Iran per non contribuire alla formazione di armi di distruzione di massa o per arricchire le capacità nucleari del paese. È di tutta evidenza che il caso di specie non rientra tra quelli di cui all'art. 2 del Regolamento, ma ha rilievo ai sensi dell'art. 23 dello stesso Regolamento, come evidenziato correttamente dalla ricorrente nel proprio atto introduttivo.

La Corte prova quindi ad escludere l'applicabilità dell'art. 23 del Regolamento al caso di specie con l'argomento del tutto inconferente secondo cui la riconduzione della fornitura oggetto della causa al concetto di risorsa economica si tradurrebbe in «(...) un generale ed assoluto divieto di trasferimento di qualsivoglia bene verso l'Iran, in contrasto con la chiara finalità, ricavabile sia dal testo del regolamento che dal suo preambolo, di voler limitare il trasferimento solo dei beni a cd. Duplice uso».

Il ragionamento della Suprema Corte è, anche in questo caso, censurabile. Da una parte il collegio decidente confonde le norme da applicare al caso concreto e applica la statuizione dell'art. 2, mentre la ricorrente chiede il travisamento dell'art. 23 dello stesso Regolamento, andando evidentemente *ultra petitum* e applicando una norma non conferente nel caso di specie, ma soprattutto non invocata dalla ricorrente.

Tale confusione coinvolge altresì le nozioni di «bene» e di «risorsa economica». Infatti, il termine «bene» viene utilizzato nel capo del Regolamento relativo alle limitazioni oggettive e geografiche, che fa appunto riferimento ai beni citati agli allegati I e Il del Regolamento (art. 2 del capo II), mentre la nozione di «risorsa economica» è impiegata nell'art. 23, capo IV, relativo alle limitazioni soggettive, ovvero relative ai soggetti designati.

L'interpretazione della Corte secondo la quale i due termini sarebbero confliggenti andrebbe sostituta da una lettura del termine «bene» quale *species* del *genus* «risorsa economica». Quest'ultimo termine non viene utilizzato in relazione alle limitazioni oggettive e geografiche, ma solo in relazione al divieto di messa a disposizione a soggetti designati, a cui non può e non deve essere messa a disposizione alcuna utilità economica,

alcuna attività o risorsa, alcun bene che possa essere venduto o barattato per ricavare un profitto che potrebbe essere utilizzato per scopi illeciti.

In relazione poi alle «assurde conseguenze» richiamate dalla Corte a sostegno delle precedenti affermazioni, secondo cui «a voler portare alle estreme conseguenze la tesi sostenuta in ricorso, anche il trasferimento di beni come quelli alimentari potrebbe farsi rientrare nell'ambito della messa a disposizione di risorse economiche, posto che anche tali beni potrebbero in ipotesi essere rivenduti con un margine di guadagno oppure essere sottoposti a trasformazioni con un profitto in conseguenza della successiva rivendita del bene trasformato» rileva riportare quanto chiarito dalla Commissione UE nella nota di orientamento sulla fornitura di aiuti umanitari per contrastare la pandemia COVID-19 in taluni contesti soggetti a misure restrittive dell'UE dell'11 maggio 2020. La nota è riferita alle sanzioni irrogate a fronte della grave situazione in Siria e, nel fornire chiarimenti in ordine alla compatibilità con tale regime sanzionatorio delle forniture di farmaci e dispositivi medici necessari a fronteggiare l'emergenza COVID-19, contiene chiarimenti di valenza generale in ordine alla diversa funzione e operatività delle restrizioni all'esportazione, da un lato, e delle misure di congelamento fondi e divieto di messa a disposizione di risorse economiche, dall'altro. In particolare, la Commissione ha chiarito che le sanzioni nei confronti della Siria e le sanzioni dell'UE riguardanti il terrorismo internazionale e le armi chimiche non riguardano i farmaci, le attrezzature mediche e l'assistenza medica fornita alla popolazione in generale. In quanto tali, le attrezzature mediche, compresi l'ossigeno, i respiratori, i dispositivi di protezione individuale (DPI) e i ventilatori, così come i farmaci e gli altri prodotti medici necessari per combattere la pandemia di COVID-19 non sono soggetti a restrizioni vigenti. «Tuttavia, in casi specifici, l'esportazione, la fornitura, il loro finanziamento o l'uso di tali prodotti possono essere indirettamente interessati da altre restrizioni, quali il congelamento di fondi o risorse economiche di determinate persone, entità e organismi soggetti a sanzioni dell'UE ("persone designate") che si trovano ad essere coinvolti nelle relative operazioni»[20]. A questo proposito, la Commissione ha precisato che, in linea generale, le sanzioni nei confronti della Siria consentono la messa a disposizione di fondi e risorse economiche a persone designate, ove tali «fondi o risorse economiche siano necessari al solo scopo di fornire soccorsi umanitari o assistenza alla popolazione civile», e soltanto dietro preventiva autorizzazione dell'autorità competente (da individuarsi a seconda dello Stato membro interessato).

Dai chiarimenti forniti dalla Commissione è possibile comprendere come siano i regolamenti stessi a prescrivere le condizioni in presenza delle quali sia possibile fornire beni ad un soggetto designato, indicando quali eccezioni sono applicabili e prescrivendo

[20] Traduzione libera. Per la versione integrale della nota: *Commission guidance note on the provision of humanitarian aid to fight the COVID-19 pandemic in certain environments subject to EU restrictive measures*, C(2020) 3179 final of 11 May 2020, reperibile *online*.

il necessario preventivo controllo da parte dello Stato membro interessato[21]. La tipologia di bene oggetto della transazione non è invece rilevante rispetto al divieto di messa a disposizione di risorse economiche. Infatti, la Commissione ha altresì chiarito che la fornitura di beni, quali farmaci, disinfettanti e dispositivi di protezione, costituisce «messa a disposizione di risorse economiche» rilevante ai fini delle restrizioni finanziarie, trattandosi di beni suscettibili di essere rivenduti al fine di procurare un'utilità economica al soggetto (sempre che non si tratti di una fornitura isolata di singoli dispositivi necessari all'uso personale del destinatario e per la sua protezione/cura)[22]. Costituisce del resto interpretazione consolidata a livello europeo, espressa anche nelle *EU best practices* per l'esecuzione delle misure restrittive[23], quella secondo la quale nella nozione di risorsa economica deve essere inclusa qualunque tipologia di bene, ad eccezione di quelli destinati all'uso strettamente personale.

Applicando i principi appena ricordati al caso in commento, dovrebbe concludersi che le montature e gli occhiali forniti al soggetto designato siano beni suscettibili di costituire risorse economiche, la cui fornitura è chiaramente vietata nei confronti dei soggetti designati alla luce della *ratio legis* di cui all'art. 23 del Regolamento. La conclusione raggiunta dalla Suprema Corte nell'ordinanza – nella parte in cui esclude che i prodotti interessati possano essere ritenuti soggetti a restrizioni – diverge dunque dall'interpretazione prevalente fornita dal legislatore della norma attraverso le *EU best practices*. Né, per altro verso, è possibile inquadrare i beni oggetto dell'ordinanza in questione come destinati ad uso personale, e come tali potenzialmente esclusi dal divieto. Il valore economico della transazione, infatti, avente ad oggetto montature e occhiali per 68.396,71 Euro, consente di escludere con certezza la destinazione ad uso personale degli stessi. È di tutta evidenza, infatti, che diverse centinaia di montature e di occhiali non possano essere considerate beni per uso personale, ma è anzi più che lecito immaginare che tali prodotti fossero destinati ad essere rivenduti.

Queste conclusioni, inoltre, risultano in linea con gli orientamenti giurisprudenziali prevalenti della Corte di giustizia, di cui la Suprema Corte non sembra tener conto nelle conclusioni raggiunte nella sua ordinanza. Con la pronuncia dell'11 ottobre 2007[24], citata nell'ordinanza in esame e peraltro richiamata numerose volte nella successiva giurisprudenza europea[25], la Corte di giustizia ha valutato se «la trascrizione definitiva

[21] Si veda al riguardo quanto riportato al quesito n. 2 della nota di orientamento della Commissione sulla fornitura di aiuti umanitari per contrastare la pandemia COVID-19, cit.

[22] Quesito n. 3 della nota di orientamento della Commissione sulla fornitura di aiuti umanitari per contrastare la pandemia COVID-19, cit.

[23] *Update on the EU Best Practices*, cit., *Part B: financial restrictive measures*.

[24] Corte di giustizia, sentenza dell'11 ottobre 2007, causa C-117/06, *Gerda Möllendorf e Christiane Möllendorf-Niehuus*, EU:C:2007:596.

[25] Corte di giustizia, sentenze del 21 aprile 2010, causa C-340/08, *M e a.*, EU:C:2010:232; 21 dicembre 2011, causa C-72/11, *Afrasiabi e a.*, EU:C:2011:874; 17 gennaio 2019, causa C-168/17, *SH* c. *TG*, EU:C:2019:36.

del trasferimento di proprietà di un immobile nel registro fondiario significhi mettere una risorsa economica direttamente o indirettamente a disposizione di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità (...) elencati nell'allegato I del regolamento n. 881/2002» (concernente le misure restrittive nei confronti di soggetti associati a Osama bin Laden, ad Al Qaeda ed ai Talebani)[26]. La Corte di giustizia ha dato risposta affermativa al quesito, affermando che «il bene oggetto della causa principale, un bene immobile edificato, costituisce una risorsa economica ai sensi dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 881/2002, poiché un bene siffatto è chiaramente ricompreso nella definizione del concetto di "risorse economiche", di cui all'art. 1, punto 2, di detto regolamento, in quanto bene materiale immobile che non ha natura di fondo economico ma che può essere utilizzato per ottenere fondi, beni o servizi»[27]. Ancora, nella citata sentenza *Afrasiabi* relativa all'esportazione di un forno di sinterizzazione a favore di un soggetto designato, la Corte ha affermato che «(...) occorre osservare che un forno di sinterizzazione quale quello di cui trattasi nella causa principale costituisce "un'attività", ai sensi della definizione della nozione di "risorse economiche" formulata in senso molto ampio all'art. 1, lett. i), del regolamento n. 423/ 2007»[28].

In maniera puntuale, la Corte di giustizia ha sottolineato l'ampiezza del concetto in esame, evidenziando «che il divieto di mettere fondi o risorse economiche a disposizione di una persona iscritta in un elenco di persone che siano oggetto di misure restrittive, previsto da detta disposizione, è espresso in termini di particolare ampiezza, come testimonia l'uso delle locuzioni "direttamente o indirettamente", e ricomprende, di conseguenza, ogni atto il cui compimento sia necessario, in forza del diritto nazionale applicabile, per consentire a tale persona di ottenere effettivamente il potere di disporre pienamente dei fondi o delle risorse economiche di cui trattasi (v., in tal senso, sentenze dell'11ottobre 2007, Mollendorf e Mollendorf-Niehuus, C-117/06, EU:C:2007:596, punti 50 e 51; del 29 giugno 2010, E e F, C-550/09, EU:C:2010:382, punti 66 e 74, nonché del 21 dicembre 2011, Afrasiabi e a., C-72/11, EU:C:2011:874, punti 39 e 40)»[29]. Inoltre «la nozione di "fondi e risorse economiche" presenta anch'essa un ampio significato, che include i beni di qualsiasi natura, indipendentemente dal modo in cui siano stati acquisiti (v., per analogia, sentenza del 29 giugno 2010, E e F, C-550/09, EU:C:2010:382, punto 69)».[30]

---

[26] Regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio, del 27 maggio 2002, che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani e abroga il regolamento (CE) n. 467/2001 che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei Talibani dell'Afghanistan.

[27] Sentenza *Mollendorf e Mollendorf-Niehuus*, cit., punto 46.

[28] Sentenza *Afrasiabi e a.*, cit., punto 38.

[29] Sentenza *SH*, cit., punto 51.

[30] *Ivi*, punto 53.

La Corte di giustizia richiamando le finalità delle misure di congelamento fondi ha sempre posto l'accento sul destinatario del fondo, dell'attività o della risorsa, piuttosto che sulla tipologia specifica di «fondo», «attività» o «risorsa» e sui termini economici della transazione. Infatti, la mera sussistenza di equilibrio economico della transazione non esclude che il bene «offra migliori opportunità di valorizzazione, ad esempio una maggiore facilità di scambio o (…) la possibilità di ricavare, con un atto ulteriore di disposizione del bene, somme maggiori di quelle spese per il suo acquisto»[31]. Sembra corretto ritenere, dunque, che il discrimine sia l'attitudine del bene ad essere scambiato e consentire l'ottenimento di un profitto da parte del soggetto designato, e tale attitudine può rinvenirsi in qualsiasi merce oggetto di scambio, e non solo nei beni dotati di «attitudine alla fruttificazione civile», come gli immobili, come invece affermato nell'ordinanza della Suprema Corte in commento.

Nel solco della giurisprudenza della Corte di giustizia, si è recentemente pronunciata la Commissione europea, con la *Commission opinion* del 19 giugno 2020[32], nella quale ha chiarito che, alla luce dell'ampia interpretazione data dalla Corte alla definizione di «risorse economiche», anche la prestazione di servizi o di attività lavorativa in favore di una persona giuridica controllata da un soggetto designato può essere considerata un modo per mettere indirettamente a disposizione di quest'ultimo risorse economiche, nella misura in cui, così facendo, si renda possibile al soggetto designato di ottenere fondi, merci o servizi. La relativa valutazione, precisa la Commissione, spetta all'autorità competente dello Stato membro interessato. Appare evidente, tuttavia, che la Corte di cassazione ha adottato una linea interpretativa totalmente difforme da quella indicata dalla Commissione europea, nelle linee guida per l'applicazione delle misure restrittive, e dalla Corte di giustizia, alla quale non ha ritenuto di rivolgersi (mostrando di non avere incertezza o dubbio alcuno circa la correttezza dell'interpretazione data alla normativa comunitaria, pur così distante da quella indicata dalla Corte di giustizia).

4. Considerazioni conclusive.

Rispetto al caso oggetto dell'ordinanza della Corte di cassazione, i pochi fatti riportati nella decisione (in particolare il controvalore della merce) lasciano intendere che la tentata transazione non abbia riguardato beni destinati all'uso personale del destinatario (che era del resto una persona giuridica), ma alla successiva commercializzazione in Iran. Era dunque necessario valutare se la società designata avrebbe potuto trarre un profitto dalla sua partecipazione alla transazione (sotto forma di compenso per una sua prestazione, o di commissione o sotto altra forma). In caso affermativo, avrebbe potuto

[31] Sentenza *Mollendorf e Mollendorf-Niehuus*, cit., punto 59.

[32] *Commission opinion on Article 2 of Council Regulation (EU) No 269/2014*, C(2020) 4117 final of 11 June 2020, reperibile *online*.

configurarsi una violazione dell'art. 23, par. 3, del Regolamento, per avere effettivamente messo (o tentato di mettere) a disposizione di un soggetto designato delle risorse economiche.

Le informazioni fattuali che emergono dall'ordinanza non consentono di trarre conclusioni univoche al riguardo, ma la succinta motivazione del provvedimento rischia di creare equivoci sulla portata delle restrizioni contenute nel Regolamento e sulla loro corretta applicazione.

Come si è visto, l'interpretazione che la Corte di giustizia e la Commissione danno di «risorsa economica» è molto ampia, e, salvo il caso in cui trovino applicazione le specifiche esenzioni previste dal Regolamento o si tratti della cessione di un bene (di libera esportazione) destinato all'uso e consumo personale, la transazione che coinvolge un soggetto designato deve essere sempre ritenuta in violazione del Regolamento. Non è sufficiente, infatti, che il bene oggetto della transazione sia di libera esportazione (come nel caso delle montature e degli occhiali di cui alla pronuncia in commento), rilevando piuttosto la possibilità che, grazie ad esso, il soggetto designato possa acquisire fondi, altre risorse, beni o servizi (magari rivendendo il bene a terzi, con ottenimento di un profitto). Nel caso di dubbi circa l'applicabilità o meno delle esenzioni previste dalla normativa comunitaria è comunque opportuno rivolgersi all'autorità competente, richiedendo le necessarie autorizzazioni, onde escludere il rischio di violazioni dalle conseguenze potenzialmente molto gravi. La violazione delle sanzioni internazionali, va ricordato, oltre ad esporre al rischio di sanzioni amministrative oggetto del caso di specie, implica anche la responsabilità penale degli autori della violazione; pertanto, le conseguenze possono essere estremamente rilevanti, sia per l'impresa coinvolta (anche sotto il profilo reputazionale) che per gli individui che personalmente hanno preso parte, o autorizzato, la transazione in violazione delle sanzioni UE.

ABSTRACT: La pronuncia della Corte di cassazione oggetto di commento riguarda la corretta interpretazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio (il «Regolamento»), relativo all'applicazione di misure restrittive contro l'Iran. Il caso giunto dinanzi alla Suprema Corte si riferisce alla fornitura di montature e occhiali per un valore pari a 68.396,71 euro da parte di una società italiana a un soggetto iraniano con l'intermediazione di un secondo soggetto iraniano inserito nelle liste dei soggetti designati ai sensi del predetto Regolamento. La Cassazione riconduce la fattispecie all'art. 2 del Regolamento, che impone un divieto di esportazione legato alla natura dei beni o al paese di destinazione degli stessi. Alla luce di tale interpretazione, sull'assunto che l'oggetto della fornitura non rientra tra i beni listati negli allegati al Regolamento di cui è vietata l'esportazione, la Suprema Corte consente la messa a disposizione di una risorsa economica ad un soggetto designato. Tale conclusione risulta in contrasto con l'art. 23 del suddetto Regolamento, cui vanno ricondotte le fattispecie che coinvolgono un soggetto designato. L'art. 23 impone infatti un divieto di messa a disposizione in favore di un soggetto designato di qualsiasi risorsa economica che non sia non destinata ad uso strettamente personale. L'obiettivo del commento è quello di evidenziare come la Corte di cassazione abbia adottato una linea interpretativa totalmente difforme da quella indicata dalla Commissione europea, nelle linee guida per l'applicazione delle misure restrittive, e dalla Corte di giustizia nelle proprie decisioni, al punto da risultare incoerente con gli obiettivi e la *ratio* delle misure restrittive di cui sono destinatari i soggetti designati ai sensi del Regolamento (UE) n. 267/2012 così come degli altri regolamenti del Consiglio UE che impongono norme sanzionatorie internazionali.

PAROLE CHIAVE: sanzioni internazionali; regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio; soggetti designati; messa a disposizione di risorse economiche.

International sanctions: the Supreme Court rules for the first time on the definition of «making available of economic resource»
Corte di cassazione, seconda sezione civile, ordinanza del 5 ottobre 2020, n. 21267

ABSTRACT: The Italian Supreme Court's decision at issue deals with the correct interpretation of Council Regulation (EU) No. 267/2012 (the «Regulation»), regarding the application of restrictive measures against Iran. The case before the Supreme Court refers to the supply of eyewear and glasses for a value of 68,396.71 Euros by an Italian company to an Iranian entity through the intermediation of a second Iranian entity included in the lists of designated entities according to the abovementioned Regulation. In its decision the Supreme Court refers to Art. 2 of the Regulation, which imposes a ban

on exports linked to the nature of the goods or to the country of destination of the same. In light of this interpretation, on the assumption that the object of the supply does not fall within the goods listed in the annexes to the Regulation, whose export is forbidden, the Supreme Court allows that an economic resource is made available to a designated entity. This conclusion is in clear contrast with Art. 23 of the Regulation, which is the relevant article applicable to cases involving a designated entity. In fact, Art. 23 states that it is forbidden to make available to a designated entity any economic resource other than those for personal use. The aim of this article is to clarify that the Supreme Court provided an interpretation of the relevant EU measures conflicting with the one provided by the EU Commission in its guidelines for the implementation of restrictive measures, and with the EU Court of Justice's decisions, to the point of contradicting the objectives and the rationale of the restrictive measures concerning designated entities pursuant to the Council Regulation (EU) No. 267/2012 as well as the other Council regulations imposing international economic sanctions.

KEYWORDS: international sanctions; Council Regulation (EU) No. 267/2012; designated person; making available of economic resources.

Le accise nel teleriscaldamento alimentato da impianti di cogenerazione

Gianguido Calanducci*

SOMMARIO: 1. Principi generali: teleriscaldamento, cogenerazione e accise. – 2. Trattamento fiscale nella cogenerazione in input e in output: dalle direttive unionali alle disposizioni interne. – 3. La normativa e la prassi italiana. – 4. La tassazione del gas utilizzato in impianti di teleriscaldamento: tra agevolazione fiscale e aliquota specifica. – 5. Conclusioni: la proposta di una nuova direttiva.

1. Principi generali: teleriscaldamento, cogenerazione e accise.

Per teleriscaldamento (TLR) e teleraffreddamento ai sensi dell'art. 2, lett. *gg*[1], del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102[2] con cui è stata recepita la direttiva (UE) 2018/2002 (EED)[3], deve intendersi: «qualsiasi infrastruttura di trasporto dell'energia termica da una o più fonti di produzione verso una pluralità di edifici o siti di utilizzazione, realizzata prevalentemente su suolo pubblico, finalizzata a consentire a chiunque interessato, nei limiti consentiti dall'estensione della rete, di collegarsi alla medesima per l'approvvigionamento di energia termica per il riscaldamento o il raffreddamento di spazi, per processi di lavorazione e per la copertura del fabbisogno di acqua calda sanitaria un sistema a rete»[4].

* Avvocato, Foro di Brescia.

[1] Lettera così sostituita dall'art. 1, comma 1, lett. *i*, del decreto legislativo 18 luglio 2016, n. 141, Disposizioni integrative al decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, di attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE.

[2] Decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, Attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE.

[3] Direttiva (UE) 2018/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica. La direttiva EED è stata pubblicata nell'ambito del pacchetto *Energia pulita per tutti gli europei*, per aggiornare il quadro politico fino al 2030 e oltre. L'elemento chiave della direttiva modificata è un obiettivo primario di efficienza energetica per il 2030 di almeno il 32,5%.

[4] La definizione riportata dal decreto legislativo 102/2014 appare più appropriata rispetto alle altre prodotte dalla normativa nazionale e comunitaria. Si ricordano in particolare: art. 2, comma 3, lett. *a*, decreto ministeriale 24 ottobre 2005: «impianto di cogenerazione abbinato al teleriscaldamento è un sistema integrato, costituito (…) da una rete di teleriscaldamento per la distribuzione del calore (…) a una pluralità di edifici o ambienti per impieghi connessi prevalentemente con gli usi igienicosanitari e la climatizzazione, il riscaldamento, il raffrescamento, il condizionamento di ambienti a destinazione residenziale, commerciale, industriale e agricola, ad esclusione, nel caso di ambienti a destinazione industriale, degli impieghi in apparecchiature e macchine a servizio di processi industriali. La rete di teleriscaldamento deve soddisfare contestualmente le seguenti condizioni: i) alimentare tipicamente, mediante una rete di trasporto

La fornitura di energia termica (nella duplice valenza di caldo e freddo) viene prodotta in una o più centrali, ed è effettuata ad una pluralità di edifici appartenenti a soggetti diversi, ai fini sia di climatizzare gli ambienti sia al fine di produzione di acqua calda ad uso igienicosanitario; la fornitura avviene sulla base di contratti di somministrazione e alla rete possono avere accesso tutti gli utenti che ne facciano richiesta, nei limiti di capacità del sistema.

Nel caso di impiego nel teleriscaldamento urbano, il calore viene generalmente prodotto a temperatura relativamente bassa (120 gradi) e il fluido termovettore è prevalentemente acqua. Nel caso di impieghi industriali, il calore viene generalmente prodotto a temperatura e pressione più elevata. Non mancano situazioni miste, in cui si ha produzione di calore vari livelli di temperatura e pressione. In tali casi, di solito, vi è un unico luogo di utilizzo (ad esempio, uno stabilimento industriale), dove il calore pregiato viene destinato alle lavorazioni, mentre quello a più bassa temperatura viene destinato al riscaldamento degli ambienti produttivi.

Normalmente la rete è alimentata da almeno una centrale di generazione che sostiene il carico di base e può quindi funzionare in maniera efficiente. Ad essa vengono affiancate una o più caldaie di integrazione e riserva destinate a coprire le punte o eventuali guasti alla centrale principale. Talvolta la rete include anche dei serbatoi di acqua calda utilizzati per far fronte ai picchi di domanda e per assicurare un funzionamento più regolare degli impianti di generazione.

Gli impianti di generazione del vapore possono essere di due tipi: semplici (caldaie

---

dell'energia termica, una pluralità di edifici o ambienti; ii) essere un sistema aperto ovvero, nei limiti di capacità del sistema, consentire l'allacciamento alla rete di ogni potenziale cliente secondo principi di non discriminazione; iii) la cessione dell'energia termica a soggetti terzi deve essere regolata da contratti di somministrazione, atti a disciplinare le condizioni tecniche ed economiche di fornitura del servizio secondo principi di non discriminazione e di interesse pubblico, nell'ambito delle politiche per il risparmio energetico»; art. 2, comma 1, lett. *g*, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28: «teleriscaldamento» o «teleraffrescamento»: la distribuzione di energia termica in forma di vapore, acqua calda o liquidi refrigerati, da una o più fonti di produzione verso una pluralità di edifici o siti tramite una rete, per il riscaldamento o il raffreddamento di spazi, per processi di lavorazione e per la fornitura di acqua calda sanitaria»; art. 2, comma 1, lett. *f*, del decreto ministeriale 5 settembre 2011: «rete di teleriscaldamento: rete di tubazioni che distribuisce energia termica in forma di vapore, acqua calda o liquidi refrigerati, dall'unità di cogenerazione verso una pluralità di edifici o siti, per il riscaldamento o il raffreddamento di spazi, che rientra nella proprietà o nella disponibilità dell'operatore o di società controllata ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di separazione proprietaria, amministrativa e contabile per le imprese del settore dell'energia elettrica e del gas. Devono essere soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a. la rete deve svilupparsi su terreni pubblici ovvero su più terreni privati, in ogni caso non esclusivamente riconducibili all'operatore così come definito alla lettera e); b. l'allacciamento alla rete deve avvenire mediante dispositivi dotati di appositi strumenti di misura che consentano la contabilizzazione e la periodica fatturazione agli utenti del servizio ai sensi del decreto ministeriale 24 ottobre 2000 n. 370 e successive modifiche ed integrazioni; c. la cessione dell'energia termica deve riguardare utenti del servizio diversi da soggetti o pertinenze riconducibili all'operatore e deve essere regolata da contratti di somministrazione, atti a disciplinare le condizioni tecniche ed economiche di fornitura»; art. 2, comma 1, della legge 3 agosto 2013, n. 90: «"teleriscaldamento" o "teleraffrescamento": distribuzione di energia termica in forma di vapore, acqua calda o liquidi refrigerati da una o più fonti di produzione verso una pluralità di edifici o siti tramite una rete, per il riscaldamento o il raffrescamento di spazi, per processi di lavorazione e per la fornitura di acqua calda sanitaria».

che producono esclusivamente calore o combinati) o impianti costituiti da gruppi che consentono la produzione contemporanea di energia elettrica e calore (cogenerazione).

Ed infatti, anche per definizione normativa[5], per cogenerazione si intende la produzione simultanea, nell'ambito di un unico processo, di energia elettrica e di energia termica.

Gli impianti di cogenerazione sono sempre più frequentemente utilizzati per sostenere il carico di base, mentre gli impianti di integrazione e riserva sono sempre di tipo semplice.

Infatti le centrali elettriche convenzionali producono energia bruciando, ad esempio, combustibili fossili quali petrolio, carbone o gas naturale, allo scopo di produrre calore. Tale calore è utilizzato per trasformare l'acqua in vapore. Il vapore fa ruotare una turbina che attiva un generatore, il quale produce elettricità. Il problema delle centrali elettriche convenzionali è la loro scarsa efficienza. Infatti, quando l'acqua trasformata in vapore si raffredda, il calore si disperde nell'ambiente. Al contrario, gli impianti di cogenerazione di energia termica ed elettrica recuperano il calore normalmente disperso nella produzione di energia, al fine di generare energia termica. La cogenerazione, dunque, è più efficiente rispetto alla produzione di elettricità tramite metodi convenzionali[6].

Nel caso di cogenerazione l'energia elettrica prodotta viene autoconsumata oppure immessa in rete. Le utenze privilegiate per la cogenerazione sono quelle caratterizzate da una domanda piuttosto costante nel tempo di energia termica e di energia elettrica, come ospedali e case di cura, piscine e centri sportivi, centri commerciali oltre che industrie alimentari, cartiere, industrie legate alla raffinazione del petrolio ed industrie chimiche[7].

Le centrali utilizzano quindi una fonte primaria di energia che può derivare fonti rinnovabili (quali ad esempio l'energia geotermica, l'energia delle biomasse) ovvero fonti esauribili. Quest'ultimi sono essenzialmente costituiti da combustibili (petrolio, gas

[5] Cfr. art. 2, par. 30, della direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE.

[6] Rispetto alla produzione separata delle stesse quantità di energia elettrica e calore, la produzione combinata, se efficace, comporta: un risparmio economico conseguente al minor consumo di combustibile; una riduzione dell'impatto ambientale, conseguente sia alla riduzione delle emissioni sia al minor rilascio di calore residuo nell'ambiente (minore inquinamento atmosferico e minore inquinamento termico); minori perdite di trasmissione e distribuzione per il sistema elettrico nazionale, conseguenti alla localizzazione degli impianti in prossimità dei bacini di utenza o all'autoconsumo dell'energia prodotta; la sostituzione di modalità di fornitura del calore meno efficienti e più inquinanti (caldaie, sia per usi civili sia industriali, caratterizzate da più bassi livelli di efficienza, elevato impatto ambientale e scarsa flessibilità relativamente all'utilizzo di combustibili).

[7] Il diritto dell'Unione mira, come risulta, in particolare, dalla citata direttiva 2012/27/UE, a promuovere la cogenerazione basata su una domanda di calore utile nel mercato interno dell'energia, giacché la cogenerazione ad alto rendimento presenta significative possibilità di risparmio di energia primaria. Del resto è pacifico che, come si evince dal considerando 20 della direttiva 2003/87/CE del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, la cogenerazione dà luogo a meno emissioni di CO_2 per unità di emissione rispetto alla produzione separata di calore e di elettricità.

naturale, carbone) che al pari dell'energia elettrica prodotta nell'ambito del fenomeno cogenerativo, assumono una specifica rilevanza per la tassazione, in quanto sottoposti alle imposte di produzione e consumo, denominate accise.

Le accise sono infatti imposte specifiche, da molti anni armonizzate a livello europeo, la cui struttura e misura si differenzia a seconda della tipologia di prodotto colpito da imposta. A livello nazionale sono disciplinate in maniera organica dal decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (TUA)[8].

Per le accise applicate ai prodotti energetici e all'elettricità, il presupposto impositivo si verifica nel momento in cui questi vengono fabbricati (o importati da Paesi terzi) e diventano esigibili quando avviene l'immissione in consumo dei medesimi, in base ad aliquote di imposta dipendenti dalla specifica destinazione d'uso[9].

Dal punto di vista delle accise, gli impianti di cogenerazione costituiscono delle officine di produzione di energia elettrica, pertanto ai sensi degli artt. 52 ss. del TUA è necessario il rilascio della Licenza fiscale di esercizio di Officina Elettrica in seguito a specifica verifica da parte dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) al momento dell'avviamento dell'impianto. Tale licenza in caso di officine di produzione di energia elettrica azionate da fonti rinnovabili, con esclusione di quelle riconducibili ai prodotti energetici di cui all'art. 21 del TUA, è rilasciata successivamente al controllo degli atti documentali, tra i quali risulti specifica dichiarazione relativa al rispetto dei requisiti di sicurezza fiscale[10].

Per quanto attiene il prodotto energetico di cui all'art. 21 del medesimo TUA, il soggetto gestore dell'impianto cogenerativo acquisterà il prodotto in forza di specifico contratto di fornitura dal proprio fornitore (in ipotesi società erogatrice del gas) e salvo casi particolari, pagherà l'imposta in virtù della rivalsa civilistica effettuata da questo[11], essendo il fornitore ai fini delle accise e delle imposte di consumo, il soggetto obbligato nei confronti dell'Amministrazione finanziaria agli adempimenti fiscali tra cui presentazione delle dichiarazione di consumo annuale e liquidazione dell'imposta[12].

2. Trattamento fiscale nella cogenerazione in input e in output: dalle direttive unionali alle disposizioni interne.

[8] Decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative.

[9] Appare questa la tesi preferibile e più attinente al dato normativo (art. 2 TUA). In tal senso si è espressa la Corte di cassazione, sentenza del 23 luglio 2020, n. 15712. Tuttavia il dibattito sulla struttura delle accise è tutt'altro che sopito e non mancano in dottrina e giurisprudenza tesi volte a ricostruire il tributo in termini di fattispecie a formazione progressiva: cfr. sentenza della Corte di cassazione del 14 aprile 2004, n. 7080 (in *Giurisprudenza delle imposte*, 2004, n. 2, con nota di N. PENNELLA); C. VERRIGNI, *Le accise come tributo a fattispecie progressiva ed il divieto di retroattività posto dallo Statuto del contribuente*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2005, II, p. 10.

[10] Cfr. art. 53, comma 7, TUA.

[11] Munito di apposita licenza o autorizzazione rilasciata dall'ADM.

[12] Cfr. per il gas naturale la circolare 17/1993 del Ministero delle Finanze.

È bene ricordare che la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità è armonizzata a livello unionale e si fonda sulla direttiva 2003/96/CE del 27 ottobre 2003[13]. Tale direttiva è stata recepita in Italia con il decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 26[14] che ha modificato il TUA[15].

Invero, prima dell'entrata in vigore della direttiva 2003/96/CE, il quadro dell'Unione per la tassazione dell'energia riguardava solo gli oli minerali di cui alle direttive 92/12/CEE, 92/81/CEE e 92/82/CEE. La direttiva del 2003 ha ampliato il campo di applicazione delle direttive precedenti, includendovi anche l'energia elettrica, allo scopo di evitare distorsioni tra fonti energetiche concorrenti, fissando nuovi livelli minimi di tassazione e aggiornando la tassazione degli oli minerali disciplinati dalle previgenti direttive.

Tali prodotti soggiacciono anche alle disposizioni di cui alla direttiva generale sulle accise 2008/118/CE[16], che è stata sostituita recentemente dalla direttiva (UE) 2020/262 del 19 dicembre 2019[17].

La direttiva 2003/96/CE è stata adottata al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno per quanto riguarda la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità.

Tale Direttiva si prefiggeva lo scopo prioritario di evitare gli effetti dannosi della concorrenza fiscale nel mercato energetico tra gli Stati membri, rafforzare il mercato interno e prevenire la delocalizzazione dei consumatori di energia (in particolare le imprese) negli Stati con regimi fiscali più vantaggiosi,

Al momento della sua emanazione la direttiva 2003/96 molti Stati membri stavano rivedendo le politiche fiscali interne in materia energetica e la sua emanazione si inseriva nella cornice internazionale costituita dalla sottoscrizione del protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997 e allegato alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

Invero negli ultimi quindici anni si è assistito a profondi cambiamenti, che hanno

---

[13] Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità.

[14] Decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 26, Attuazione della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità.

[15] Per un ampio commento alle novità introdotte con il recepimento della suddetta direttiva si veda: Agenzia delle Dogane, circolare 28 maggio 2007, n. 17/D e circolare 28 dicembre 2007, n. 37, nonché note del 24 luglio 2007, n. 4436 e del 13 dicembre 2007, n. 7179.

[16] Direttiva 2008/118/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE.

[17] Direttiva (UE) 2020/262 del Consiglio, del 19 dicembre 2019, che stabilisce il regime generale delle accise (rifusione). Al momento della redazione di questo scritto la direttiva (UE) 2020/262 è in via di recepimento da parte del legislatore nazionale. Per un commento allo schema di decreto legislativo che modifica il testo unico delle accise cfr. D. SORIA, *Il recepimento della direttiva 2020/262 che stabilisce il regime generale delle accise: opportunità o occasione perduta?*, in *Fiscalità dell'energia*, 28 settembre 2021, reperibile *online*.

interessato non solo le tecnologie energetiche, ma anche le finalità dell'Unione europea culminati con l'adesione dell'UE dell'accordo di Parigi del 12 dicembre 2015.

Infatti per rendere le politiche dell'Unione in materia di clima, energia, uso del suolo, trasporti e fiscalità idonee a ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 (c.d. «Fit for 55 package»), anche al fine di allineare le politiche impositive con gli obiettivi del *Green Deal* europeo, la Commissione lo scorso 14 luglio ha avanzato un pacchetto di proposte tra cui la riscrittura della direttiva 2003/96[18].

Per quanto attiene la cogenerazione, la vigente direttiva 2003/96 ha armonizzato la disciplina della tassazione dell'energia prodotta in cogenerazione.

Ed infatti l'art. 14, par. 1, lett. *a*, della direttiva 2003/96 impone agli Stati membri di esentare dalla tassazione i prodotti energetici utilizzati per produrre elettricità[19].

Gli Stati membri hanno tuttavia la facoltà di tassare questi prodotti per motivi di politica ambientale. Di conseguenza, su tali prodotti non sono applicate accise (semmai delle vere e proprie imposte nazionali di carattere ambientale). L'accisa si applica esclusivamente sull'elettricità prodotta.

Tuttavia l'art. 15, par. 1, lett. *c*, della direttiva dispone anche che «gli Stati membri possono esentare i prodotti energetici (e l'elettricità) utilizzati per la generazione combinata di calore e di energia» (tassazione dell'input).

Mentre alla lett. *d* del medesimo art. 15: «gli Stati membri possono esentare l'elettricità prodotta dalla generazione combinata di energia e calore, purché le unità di cogenerazione siano rispettose dell'ambiente» (tassazione dell'output).

L'interpretazione del combinato disposto dai succitati articoli ha creato problemi interpretativi in quanto il regime di tassazione stabilito dalla direttiva 2003/96 per i prodotti energetici utilizzati per la generazione di energia elettrica poteva essere

[18] Cfr. proposta di direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro dell'Unione per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (rifusione), COM(2021) 563 final del 14 luglio 2021. Invero la suddetta direttiva aveva già formato oggetto di una proposta di revisione, presentata nel 2011 dalla Commissione europea e successivamente ritirata, nel 2015, per il mancato raggiungimento del necessario consenso tra gli Stati membri.

[19] Per un caso di disapplicazione della normativa interna per contrasto con il citato principio cfr. Corte di cassazione, sentenza del 13 febbraio 2009, n. 3553 secondo cui «[l]'art. 14. n. 1, lett. a), della direttiva CE del Consiglio 27 ottobre 2003, n. 2003/96, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, là dove dispone l'esenzione dei prodotti energetici utilizzati per la produzione di elettricità dalla tassazione prevista da tale direttiva, ha natura "self executing" e può, quindi, essere direttamente applicato una volta che sia inutilmente scaduto il termine prescritto per il recepimento (31 dicembre 2003), senza che possa, in contrario, valere l'espressa previsione del potere degli Stati membri di stabilire "condizioni (...) al fine di garantire un'agevole e corretta applicazione delle esenzioni stesse e di evitare frodi, evasioni o abusi" e della "facoltà" degli stessi Stati di "tassare questi prodotti per motivi di politica ambientale, prescindendo dai livelli minimi di tassazione stabiliti nella presente direttiva", avendo la Corte di Giustizia CE precisato che tale previsione non esclude il carattere incondizionato dell'obbligo di esenzione fiscale. Di conseguenza, per il periodo in cui la direttiva non sia stata recepita, le biomasse liquide (oli vegetali), utilizzate per alimentare un impianto industriale, sono esenti da tassazione, e non sono prodotti soggetti ad accisa, come invece previsto dall'art. 21, comma 5, del d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504, che va disapplicato per contrarietà alla norma comunitaria».

interpretato sostanzialmente in due modi.

Ed infatti, da un lato, si può ritenere che i prodotti energetici utilizzati per la generazione combinata di calore e di energia elettrica rientrino esclusivamente nel campo di applicazione dell'art. 15, par. 1, lett. *c*. In tal modo il regime fiscale che i singoli Stati possono applicare a tali prodotti sarebbe facoltativo: i prodotti energetici utilizzati per la generazione combinata di calore e di elettricità sono esenti da accise (o beneficiano di un livello di tassazione ridotto) solo se lo Stato membro in questione esercita la facoltà ad esso attribuita dall'art. 15, par. 1, lett. *c*, della direttiva 2003/96.

Se lo Stato membro interessato non esercita tale facoltà, i prodotti in questione sono soggetti ad accisa. Indipendentemente dal fatto che tale facoltà sia esercitata o meno, l'elettricità prodotta è soggetta ad accisa.

Se la facoltà riconosciuta da tale disposizione è esercitata, l'esenzione si applica a tali prodotti nel loro complesso.

Diversamente ragionando si può ritenere che i prodotti energetici utilizzati per la generazione combinata di calore e di energia elettrica rientrino nel campo di applicazione dell'art. 14, par. 1, lett. *a*, e dell'art. 15, par. 1, lett. *c*, della direttiva 2003/96.

In effetti, l'art. 14, par. 1, lett. *a*, di tale direttiva si applica ai prodotti energetici «utilizzati per produrre elettricità». Poiché tale disposizione non contiene alcun riferimento relativo alla modalità di produzione dell'elettricità, esso dovrebbe trovare applicazione indipendentemente dalle modalità in cui l'elettricità è prodotta.

Di conseguenza, i prodotti energetici utilizzati per la generazione combinata di calore e di energia elettrica ricadrebbero nel campo di applicazione dell'art. 14, par. 1, lett. *a*, della direttiva 2003/96.

Tuttavia, solo la parte di tali prodotti utilizzata per produrre elettricità rientrerebbe nel campo di applicazione di tale disposizione. Infatti, l'art. 14, par. 1, lett. *a*, della direttiva 2003/96 si applica ai prodotti energetici utilizzati per la produzione di elettricità, e non di calore, mentre l'elettricità prodotta sarebbe soggetta ad accisa.

La parte di tali prodotti utilizzata per la generazione di calore rientrerebbe nel campo di applicazione dell'art. 15, par. 1, lett. *c*, della direttiva 2003/96. Come illustrato in precedenza tale parte sarebbe esente da accisa solo nell'ipotesi in cui lo Stato membro interessato abbia esercitato la facoltà ad esso attribuita. L'elettricità prodotta sarebbe soggetta ad accisa indipendentemente dal fatto che tale facoltà sia esercitata o meno.

Sulla questione si è pronunciata la Corte di giustizia nella sentenza *Cristal Union*[20], riguardante una società francese che gestiva un impianto di cogenerazione di calore e di elettricità, utilizzando gas naturale come combustibile.

Nel caso affrontato dalla Corte, il gas naturale fornito alla società era stato assoggettato dal suo fornitore, che ne aveva versato il relativo importo, all'imposta interna

[20] Corte di giustizia, sentenza del 7 marzo 2018, causa C-31/17, *Cristal Union* c. *Ministre de l'Économie et des Finances*, EU:C:2018:168.

di consumo di gas naturale, prevista all'art. 266 *quinquies* del codice doganale.

La società francese del gas, tuttavia, riteneva che le forniture di gas in parola avrebbero dovuto essere esentate dall'imposta menzionata, in forza dell'art. 14, par. 1, lett. *a*, della direttiva 2003/1996.

Di diverso avviso gli organismi giurisdizionali francesi secondo cui il gas naturale destinato alla generazione combinata di calore e di elettricità rientrerebbe esclusivamente nell'ambito dell'art. 15, par. 1, lett. *c*, della direttiva 2003/96, che prevede la facoltà per gli Stati membri d'esentare i prodotti energetici utilizzati per una produzione del genere, e non dell'art. 14, par. 1, lett. *a*.

Secondo la Corte di giustizia, l'art. 14, par. 1, lett. *a*, deve essere interpretato nel senso che l'esenzione obbligatoria prevista alla disposizione in parola si applica ai prodotti energetici utilizzati per la produzione di elettricità allorché detti prodotti sono utilizzati per la produzione combinata della medesima e di calore, ai sensi dell'art. 15, par. 1, lett. *c*, della direttiva.

Secondo la Corte di giustizia, tanto dalla formulazione letterale dell'art. 14, par. 1, lett. *a*, prima frase, della direttiva 2003/96 quanto dall'impianto sistematico e dalle finalità della menzionata direttiva, i prodotti energetici utilizzati per la generazione combinata di calore e di elettricità rientrano nell'ambito di applicazione dell'esenzione obbligatoria prevista alla medesima disposizione. Tale interpretazione non può essere rimessa in discussione dall'art. 15, par. 1, lett. *c*, della direttiva 2003/96.

Essendo la cogenerazione la generazione simultanea di energia termica ed elettrica, il trattamento del combustibile/carburante tiene conto dei due differenti usi contemporanei. A tal fine la stessa Corte di giustizia ha affermato nella suddetta sentenza che le difficoltà di ordine pratico che comporta la necessità di individuare la parte dei prodotti energetici utilizzati da un impianto di cogenerazione per la produzione di elettricità rispetto a quella utilizzata per la produzione di calore non possono, in nessun caso, esimere gli Stati membri dall'obbligo di esentare in modo incondizionato i prodotti energetici utilizzati per produrre elettricità.

Infatti, in assenza di precisazioni nella direttiva 2003/96, spetta agli Stati membri individuare le modalità con cui determinare la quantità di prodotti energetici, la quale può variare in funzione delle caratteristiche degli impianti di cogenerazione, che è necessaria al fine di produrre una data quantità di elettricità o una data quantità di calore.

Il regime facoltativo previsto all'art. 15, par. 1, lett. *c*, di suddetta direttiva può dunque avere unicamente un carattere residuale, nel senso che si limita a consentire agli Stati membri di applicare, come risulta dal considerando 25[21] della menzionata direttiva, un «trattamento privilegiato» ai prodotti energetici utilizzati per la generazione combinata

[21] Secondo cui «[i]n particolare, la generazione combinata di calore e di energia nonché, ai fini della promozione dell'uso di fonti di energia alternative, le energie rinnovabili possono beneficiare di un trattamento privilegiato».

di calore e di elettricità, attraverso l'adozione, al fine di incoraggiare gli obiettivi di politica ambientale[22].

3. La normativa e la prassi italiana.

Esaminata la normativa unionale va ora rilevato che lo Stato italiano, in concomitanza dell'intervento chiarificatore della Corte di giustizia, ha riordinato la materia della tassazione ed agevolazioni in conformità con le disposizioni della direttiva 2003/96 in materia di cogenerazione[23] dapprima con il decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119[24], e dal 1° gennaio 2020, con la riscrittura dell'art. 21, comma 9, del TUA[25].

L'art. 21, comma 9, del TUA, prevede: «[i] prodotti energetici di cui al comma 1, qualora utilizzati per la produzione, diretta o indiretta, di energia elettrica con impianti obbligati alla denuncia prevista dalle disposizioni che disciplinano l'accisa sull'energia elettrica, sono sottoposti ad accisa per motivi di politica ambientale, con l'applicazione delle aliquote stabilite per tale impiego nell'Allegato I; le stesse aliquote sono applicate: a) ai prodotti energetici limitatamente ai quantitativi impiegati nella produzione di energia elettrica; b) ai prodotti energetici impiegati nella stessa area di estrazione per la produzione e per l'autoproduzione di energia elettrica e vapore; c) ai prodotti energetici impiegati in impianti petrolchimici per l'alimentazione di centrali combinate termoelettriche per l'autoproduzione di energia elettrica e vapore tecnologico per usi interni».

---

[22] Per un'applicazione nella giurisprudenza interna, vedi Corte di cassazione, sez. trib., sentenza del 16 settembre 2020, n. 19272.

[23] Sulla non corrispondenza dell'interpretazione data dall'Agenzia delle Dogane con la direttiva comunitaria in relazione agli oli vegetali per la produzione di energia elettrica cfr. F. FARRI, *Accise su oli vegetali: limiti all'applicazione dell'analogia*, in *Rivista di Diritto tributario – supplemento online*, 11 dicembre 2017, reperibile *online*.

[24] Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria. Si legge infatti anche nella relazione illustrativa al citato decreto-legge: «[a]lla luce di quanto sopra il criterio di tassazione attualmente delineato dal predetto comma 1 dell'articolo 3-bis (del d.l. 2 marzo 2012, n. 16) potrebbe risultare in contrasto sia con i principi contenuti nella direttiva 2003/96/CE che disciplina la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, sia con quanto statuito dalla più volte richiamata sentenza della Corte di giustizia, tenuto conto che il medesimo comma 1 prevede l'applicazione di un'aliquota di accisa unitaria all'intero quantitativo di prodotto energetico introdotto in un impianto cogenerativo».

[25] Avvenuta con legge 27 dicembre 2019, n. 160, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022. Il problema della tassazione dei prodotti energetici utilizzato contemporaneamente per due distinti impieghi fiscalmente rilevanti è stato affrontato dalla prassi dall'Agenzia delle Dogane sopperendo parzialmente all'iniziale vuoto normativo. La Direzione Centrale Accertamento e Controlli con nota del 6 settembre 2011, prot. 75649/R.U., infatti, vista la non ulteriore applicabilità dei consumi specifici di cui al telex 2768/1998, aveva previsto di procedere per un accertamento analitico della base imponibile. A tale situazione, di non facile gestione dal punto di vista pratico, il legislatore tentò di porre rimedio con il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, rimandando a dei coefficienti individuati con apposito decreto del Ministero dello sviluppo economico. Invero il decreto ministeriale citato dal decreto-legge 16/2012 non è mai stato pubblicato e, in assenza di una disposizione normativa, la tassazione è avvenuta prorogando i coefficienti previsti dalla precedente normativa ridotti del 12%.

In tal modo il legislatore ha ulteriormente arricchito le possibili aliquote applicabili ad un singolo prodotto energetico sottoposto ad accisa in funzione della specifica finalità produzione di energia elettrica.

Nell'ambito della rimodulazione effettuata dal legislatore nel 2020, le disposizioni contenute nel punto 11 della tabella A, concernente la tassazione dei prodotti energetici impiegati per la produzione e autoproduzione di energia elettrica, anche in assetto cogenerativo, sono state ricomprese in parte nell'art. 21 del TUA, con riguardo all'individuazione delle fattispecie concrete in cui trova applicazione la particolare tassazione prevista per gli usi in questione e in parte nell'allegato I[26] per quanto concerne gli specifici livelli di tassazione afferenti i prodotti energetici utilizzati.

Conseguentemente: ferma restando l'esenzione dall'accisa per gli «oli vegetali non modificati chimicamente usati per la produzione diretta o indiretta di energia elettrica», con effetto dal 1° gennaio 2020: per gli «oli da gas o gasolio usati per la produzione diretta o indiretta di energia elettrica» l'aliquota di accisa è pari ad euro 12,8 per mille litri; per gli «oli combustibili usati per la produzione diretta o indiretta di energia elettrica» l'aliquota di accisa è pari ad euro 15,4 per mille chilogrammi; per gli «oli minerali greggi naturali usati per la produzione diretta o indiretta di energia elettrica» l'aliquota di accisa è pari ad euro 15,4 per mille chilogrammi; per i «gas di petrolio liquefatti usati per la produzione diretta o indiretta di energia elettrica» l'aliquota di accisa è pari ad euro 0,70 per mille chilogrammi; per il «gas naturale usato per la produzione diretta o indiretta di energia elettrica» l'aliquota di accisa è pari ad euro 0,45 per mille metri cubi; per «il carbone, la lignite e il coke usati per la produzione diretta o indiretta di energia elettrica» l'aliquota di accisa è pari ad euro 11,8 per mille chilogrammi.

Infine, con l'inserimento del comma 9-*bis* si dispone che «[i]n caso di autoproduzione di energia elettrica, le aliquote di cui al comma 9 sono applicate, in relazione al combustibile impiegato, nella misura del 30 per cento».

Ai fini della determinazione della base imponibile il comma 9-*ter* dell'art. 21 del TUA prevede ora che «[i]n caso di generazione combinata di energia elettrica e calore utile, i quantitativi di combustibili impiegati nella produzione di energia elettrica sono determinati utilizzando i seguenti consumi specifici convenzionali: a) oli vegetali non modificati chimicamente 0,194 kg per kWh; b) gas naturale 0,220 mc per kWh; c) gas di petrolio liquefatti 0,173 kg per kWh; d) gasolio 0,186 kg per kWh; e) olio combustibile e oli minerali greggi, naturali 0,194 kg per kWh; f) carbone, lignite e coke 0,312 kg per kWh».

Con i suddetti interventi normativi, coerentemente con la direttiva 2003/96, quindi la tassazione di prodotti energetici in caso di utilizzo per la produzione di energia elettrica

[26] Nell'allegato I sono individuate le aliquote di imposta, mentre nella tabella A sono indicate le agevolazioni.

avviene per motivi di politica ambientale[27].

Sul punto, invero, c'è chi ha dubitato della legittimità della citata disposizione in quanto la finalità ambientale della norma nazionale non risulterebbe adeguatamente motivata, non potendosi considerare sufficiente, in tal senso, una mera indicazione legislativa della finalità asserita, ma occorrendo, invece, una motivazione specifica della scelta nazionale.

Secondo tale rigorosa impostazione, la presenza di uno specifico motivo ambientale − quale eccezione alla regola generale dell'esenzione prevista dalla direttiva − dovrebbe essere interpretata restrittivamente ed in base al principio di proporzionalità.

Lo Stato membro dovrebbe quindi motivare adeguatamente la sua scelta per uno scopo non puramente di bilancio e dimostrare che la doppia tassazione conduceva ad un beneficio ambientale concreto più elevato di quello che avrebbe ottenuto senza la tassazione dei prodotti energetici.

Sul punto pare inevitabile raffrontare la diposizione in parola con la ritenuta incompatibilità delle addizionali locali all'accisa sull'energia elettrica dichiarata a più riprese dalla Corte di cassazione in contrasto con l'art. 1, par. 2, della direttiva 2008/118[28] in quanto prive di «finalità specifiche», ma ritenute avere unicamente fini di maggior gettito[29].

Secondo la Corte di giustizia, infatti, il gettito di un'imposta ulteriore sui medesimi prodotti già sottoposti ad accisa per essere compatibile con la direttiva 2003/96 deve obbligatoriamente essere utilizzato al fine di ridurre i costi sociali e ambientali specificamente connessi al consumo di quel determinato prodotto su cui grava l'imposta in parola, cosicché sussista un nesso diretto tra l'entrata erariale e la finalità dell'imposta di cui trattasi.

È di tutta evidenza del resto infatti che la locuzione adoperata dal legislatore unionale nel caso di cui all'art. 14 («per motivi di politica ambientale») è ben diversa da quella dell'art. 1, par. 2, della direttiva 2008/118 ove si parla di imposte con «finalità specifiche».

Ed infatti di diverso avviso rispetto all'impostazione più rigorosa si è dimostrata la Corte di cassazione nella sentenza del 16 luglio 2020, n. 15135. Secondo i giudici di legittimità, la finalità di politica ambientale della tassazione dei prodotti energetici è esplicitata dalla legge interna in perfetta sintonia e concordanza anche di espressione lessicale con quella usata dalla direttiva. Del resto, sostiene la Corte di cassazione, «la necessità che la legge interna contenga, nel dettato normativo, una motivazione specifica

[27] Art. 14, par. 1, lett. *a*, della direttiva 2003/96.

[28] Che riproduce di fatto l'art. 3, par. 2, della direttiva 92/12/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1992, relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa.

[29] Orientamento costante a partire dalla pronuncia del 23 ottobre 2019, n. 27101. Per una ricostruzione specifica sui soggetti legittimati al rimborso delle accise, cfr. S. CAPOLUPO, *L'istanza di rimborso del consumatore per accise indebitamente assolte*, in *Il Fisco*, 2020, n. 14, p. 1354.

di tale finalità ed addirittura la prova che la finalità sarebbe stata raggiunta appare al di fuori di qualsiasi logica».

4. La tassazione del gas utilizzato in impianti di teleriscaldamento: tra agevolazione fiscale e aliquota specifica.

Come accennato precedentemente il gas naturale costituisce il combustibile largamente giù utilizzato nelle centrali di cogenerazione e nel teleriscaldamento nazionali.

Ai fini delle disciplina delle accise, in una centrale di cogenerazione e teleriscaldamento, alimentata da gas naturale e nella quale la produzione di calore è determinata dal recupero dell'energia termica derivante dai gas di scarico della turbina servente l'impianto di produzione dell'elettricità, all'approvvigionamento del combustibile provvede la società fornitrice in forza di contratto di somministrazione, nel quale la società utente s'impegna a impiegare il gas per la sola produzione di energia elettrica e calore ed a effettuare tutte le denunce al fisco e le comunicazioni alla fornitrice necessarie secondo previsioni legislative e amministrative.

Riguardo agli adempimenti amministrativi, l'Amministrazione finanziaria richiede alla società fornitrice d'inserire nella propria dichiarazione di consumo il gas metano fornito per la centrale di cogenerazione e alla società utente, titolare di licenza *ex* art. 53 del TUA di comunicare mensilmente alla fornitrice i chilowattore di energia elettrica prodotti. Per parte sua, la società fornitrice in virtù di apposita autorizzazione *ex* art. 26, comma 10, del TUA rilasciata dall'ADM, fattura alla società utente i consumi di gas traslando su tale società la relativa aliquota d'accisa (e addizionale regionale ove prevista), quale elemento del prezzo finale di vendita, secondo l'art. 26, comma 7, del TUA.

Invero dal punto di vista della tassazione, il gas naturale sconta una profonda differenza di aliquota a seconda che l'impiego sia la combustione per usi civili o la combustione per usi industriali[30].

Ed infatti le imposte indirette che gravano sul consumo di gas naturale sono le seguenti: a) accisa erariale, ai sensi dell'art. 26 del TUA e allegato I; b) addizionale regionale all'accisa, determinata autonomamente da ciascuna Regione con proprio provvedimento, tenuto conto dei limiti imposti dalla normativa generale sulle imposte; c) IVA, calcolata sulla somma di tutte le voci della bolletta (compresa l'accisa).

Il gas naturale oltre ad essere il combustibile più utilizzato per le centrali cogenerative è anche quello che ha il maggior numero di aliquote distinte, che variano con l'utilizzo, le quantità e la localizzazione dell'utilizzatore.

L'aliquota combustione usi civile (nei territori non rientranti nella ex Cassa del Mezzogiorno) varia da euro 0,044 per metro cubo per consumi fino a 120 metri cubi annui

[30] Ulteriore aliquota è prevista per uso autotrazione pari a 0,00331 €/m3.

sino a euro 0,186 per metro cubo per consumi superiori a 1560 metri cubi annui.

La tabella proposta di seguito rende in maniera schematica i diversi tipi di aliquote.

Fonte: elaborazione Arera c€/m³ per le accise e aliquote percentuali per l'IVA.

IMPOSTE	USI CIVILI				USI INDUSTRIALI	
FASCIA DI CONSUMO ANNUO	**< 120 m³**	**120-480 m³**	**480-1.560 m³**	**> 1.560 m³**	**< 1,2 M(m³)**	**> 1,2 M(m³)**
ACCISA						
Normale	4,40	17,50	17,00	18,60	1,2498	0,7499
Territori ex Cassa del Mezzogiorno(A)	3,80	13,50	12,00	15,00	1,2498	0,7499
ADDIZIONALE REGIONALE(B)						
Piemonte	2,20000	2,58000	2,58000	2,58000	0,62490	0,52000
Veneto	0,77470	2,32410	2,58230	3,09870	0,62490	0,51650
Liguria						
- zone climatiche C e D	2,20000	2,58000	2,58000	2,58000	0,62490	0,52000
- zona climatica E	1,55000	1,55000	1,55000	1,55000	0,62490	0,52000
- zona climatica F	1,03000	1,03000	1,03000	1,03000	0,62490	0,52000
Emilia-Romagna	2,20000	3,09874	3,09874	3,09874	0,62490	0,51646
Toscana	2,20000	3,09870	3,09870	3,09870	0,60000	0,52000
Umbria	0,51650	0,51650	0,51650	0,51650	0,51650	0,51650
Marche	1,55000	1,81000	2,07000	2,58000	0,62490	0,52000
Lazio						
- territori ex Cassa del Mezzogiorno(A)	1,90000	3,09900	3,09900	3,09900	0,62490	0,51600
- altre zone	2,20000	3,09900	3,09900	3,09900	0,62490	0,51600
Abruzzo						
- zone climatiche E e F	1,03300	1,03300	1,03300	1,03300	0,62490	0,51600
- altre zone	1,90000	2,32410	2,58230	2,58230	0,62490	0,51600
Molise	1,90000	3,09870	3,09870	3,09870	0,62000	0,52000
Campania	1,90000	3,10000	3,10000	3,10000	0,62490	0,52000
Puglia	1,90000	3,09800	3,09800	3,09800	0,62490	0,51646

Basilicata	1,90000	2,58228	2,58228	2,58228	0,62490	0,62490
Calabria	1,90000	2,58200	2,58200	3,09900	0,62490	0,51650
ALIQUOTA IVA (%)	**10**	**10**	**22**	**22**	**10(C)**	**10(C)**

A) Territori ex Cassa del Mezzogiorno, indicati all'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218.

B) Nulla nelle regioni a statuto speciale e non più dovuta in Lombardia. L'addizionale regionale e l'imposta sostitutiva non si applicano inoltre ai consumi per produzione e autoproduzione di energia elettrica, forze armate per gli usi consentiti, sedi diplomatiche.

C) 10% per le imprese estrattive, agricole, manifatturiere e per la produzione di energia elettrica; 22% per altre imprese[31].

La combustione per gli usi industriali (ed assimilati) sono sottoposti invece aliquota di euro 0,012498 al metro cubo.

Sul punto si segnala che è ai sensi dell'art. 24, comma 5, della legge 23 dicembre 2000, n. 388[32], l'accisa sul gas è ridotta del 40% per gli utilizzatori industriali, termoelettrici esclusi, con consumi superiori a 1.200.000 metri cubi per anno. Tuttavia, con circolare del 29 dicembre 2000, n. 243/D prot. 1384/UDC, e nota del 30 giugno 2001, prot. n. 1721, l'Agenzia delle Dogane ha chiarito che: «[o]vviamente resta fuori dalla cennata agevolazione il gas metano impiegato per la produzione di energia elettrica destinatario di altra specifica aliquota».

Nella cogenerazione con gas naturale quindi per ogni kWh elettrico prodotto la quantità pari a 0,220[33] Sm^3 di gas naturale acquistato è sottoposta all'accisa per generazione elettrica, che si traduce in 0,04493 c€/Sm^3. Per i restanti metri cubi necessari alla produzione di 1 kWh elettrico viene applicata l'imposta tipica dell'utenza considerata (industriale e assimilati o civile).

Infatti, l'art. 26, comma 2, del TUA stabilisce che «rientrano negli usi civili gli impieghi del gas naturale destinato alla produzione di acqua calda, di altri vettori termici o di calore, non utilizzati in impieghi produttivi dell'impresa, ma ceduti a terzi per usi civili».

Tali impieghi sono, invece, considerati compresi negli usi industriali, dal comma 3 del medesimo art. 26, qualora avvengano «nel teleriscaldamento alimentato da impianti di cogenerazione che abbiano le caratteristiche tecniche indicate nella lettera b) del comma

[31] Si rappresenta che l'Agenzia delle entrate, con la risposta a interpello del 15 febbraio 2021, n. 105, ha chiarito che le forniture di gas metano necessarie ad alimentare gli impianti di cogenerazione finalizzati alla produzione di energia elettrica, possono scontare l'IVA nella misura agevolata del 10%, a nulla rilevando la circostanza che una parte della fornitura sia assoggettata ad accisa agevolata piuttosto che a quella ridotta.

[32] Legge 23 dicembre 2000, n. 388, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001).

[33] Il valore 0,220 è legato al rendimento medio del parco di generazione nazionale a gas metano.

2, dell'art. 11 della legge 9.1.1991, n. 10».

Tale ultima norma prevede che l'impianto abbia una «potenza elettrica installata per la cogenerazione sia pari ad almeno il 10 per cento della potenza termica erogata all'utenza». Il suddetto trattamento di favore deriva chiaramente dalla incentivazione delle realizzazioni di sistemi di teleriscaldamento, attuata nell'ambito degli interventi finalizzati all'uso razionale dell'energia ed al risparmio energetico, che ha portato a considerare gli impieghi del gas naturale destinato alla produzione di acqua calda, di altri vettori termici o di calore, per la cessione a terzi per usi civili, rientranti negli impieghi produttivi dell'impresa, quando sono attuati mediante l'impianto e l'esercizio dei suddetti sistemi.

Secondo un'interpretazione avallata anche dalla giurisprudenza, la sussistenza dell'attività di cogenerazione va accertata con riferimento alle singole centrali di cui si compone l'impianto di produzione combinata di energia elettrica e vapore.

Invero però sul punto si rappresenta che l'Amministrazione finanziaria ha da tempo riconosciuto il trattamento in parola non solo alle caldaie poste all'interno dell'impianto cogenerativo ma anche alle caldaie di integrazione soccorso che alimentano direttamente l'impianto di teleriscaldamento.

Secondo l'ADM, infatti, «[i]n merito alla verifica della sussistenza delle condizioni per l'ammissione allo specifico trattamento tributario, si deve tener conto che il legislatore, mediante l'esplicito richiamo a quanto disposto dalla legge 9.1.1991, n. 10, circa le caratteristiche tecniche degli impianti di cogenerazione, ha voluto individuare una modalità di applicazione semplice e coerente con la normativa di settore, che pure prevede il riconoscimento di benefici per i sistemi di teleriscaldamento a cogenerazione, sulla base di parametri definiti. Infatti, ai fini dell'applicazione dell'aliquota ridotta prevista per usi industriali, acquista rilevanza, in definitiva, il fatto che le caldaie di integrazione e soccorso poste fuori centrale di cogenerazione ma inserite nella rete di teleriscaldamento, forniscano o meno calore alle stesse utenze direttamente alimentate dalla centrale stessa»[34].

Posto che il comma 2 dell'art. 26 non prende in considerazione la realizzazione di un sistema di teleriscaldamento ma si riferisce più in generale alle cessioni di calore a terzi per usi civili, ci si potrebbe domandare che regime applicare concretamente in caso la centrale cogenerativa collegata al teleriscaldamento non rispetti il rapporto di 1 a 10 tra potenza elettrica installata e potenza termica erogata all'utenza previsto dalla legge 9 gennaio 1991, n. 10[35], ed assunto a parametro di efficienza energetica.

L'Agenzia delle Dogane con la risoluzione del 20 luglio 2009, n. 2/D, ritiene che per l'applicazione dell'aliquota usi industriali ci si debba riferire «alla potenzialità del

[34] Circolare del 17/07/1998 n. 18 Ministero delle finanze dipartimento delle dogane Dir.centrale: imposiz.indir. su produzione e consumi

[35] Legge 9 gennaio 1991, n. 10, Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia.

sistema di teleriscaldamento a cogenerazione, piuttosto che al puntuale verificarsi del suddetto rapporto (10%) tra l'energia elettrica e l'energia termica erogate simultaneamente», e che «il riferimento temporale da prendere a base per la quantificazione del suddetto rapporto può ritrovarsi nella normativa di settore, quale la richiamata legge 10/1991 e, da ultimo, nella sopra citata Delibera n. 42/02 dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas che, sia nelle premesse che nelle definizioni di cui all'art. 1, fa riferimento a produzioni ed a raffronti relativi ad un anno solare»[36].

La disposizione in parola è stata approvata ben prima della direttiva 2003/96 ed al citato intervento comunitario in materia di cogenerazione. Ci si può domandare allora se la disposizione risulti ancora coerente con i fini della direttiva.

È bene ricordare infatti che la direttiva 2003/96 in virtù delle disposizioni di cui all'art. 9, individua all'allegato I – tabella C dei livelli minimi di tassazione differenti per i prodotti energetici usati come combustibile per riscaldamento a seconda se l'utilizzo venga effettuato da imprese o non imprese:

Tabella C — Livelli minimi di imposizione applicabili ai combustibili per riscaldamento e all'elettricità

	Imprese	Non imprese
Gasolio (in euro per 1 000 l) Codici NC da 2710 19 41 a 2710 19 49	21	21
Olio combustibile pesante (in euro per 1 000 kg) Codici NC da 2710 19 61 a 2710 19 69	15	15
Cherosene (in euro per 1 000 l) Codici NC 2710 19 21 e 2710 19 25	0	0
GPL (in euro per 1 000 kg) Codici NC da 2711 12 11 a 2711 19 00	0	0
Gas naturale (in euro per gigajoule, potere calorifico superiore) Codici NC 2711 11 00 e 2711 21 00	0,15	0,3
Carbone e coke (in euro per gigajoule) Codici NC 2701, 2702 e 2704	0,15	0,3
Elettricità (in euro per MWh) Codice NC 2716	0,5	1,0

[36] Agenzia delle Dogane – Area Gestione Tributi e Rapporto con gli Utenti, risoluzione del 20 luglio 2009, n. 2. Nello stesso senso anche la circolare del 28 dicembre 2007, n. 37/D, ove si richiamava la risoluzione del 9 novembre 2004, n. 3/D, e si aggiungeva «[c]on le stesse premesse, devono essere considerati dinamicamente connessi alla produzione di energia elettrica, oltre ai consumi per le attività di manutenzione dei gruppi di produzione, anche quelli riguardanti le operazioni necessarie alla riattivazione degli impianti di produzione dopo un periodo di fermo, che sia dovuto per consentire la manutenzione o il rinnovamento degli impianti stessi, oppure a seguito di vincoli ambientali o autorizzativi».

Viene quindi confermato anche dall'esame delle disposizioni unionali che la tassazione del gas ad usi industriali non rientra nell'ambito delle agevolazioni tributarie *stricto sensu* intese in quanto attiene ad una specifica aliquota d'imposta funzionale al tipo di consumo del prodotto tassato. In tal senso plurimi sono stati gli interventi dell'Agenzia delle Dogane[37].

Analizzando le ipotesi in cui viene applicata l'aliquota usi industriali nella normativa interna (art. 26, comma 3, TUA) si può infatti constatare che attualmente essa prevede diverse fattispecie: È riconosciuta infatti l'aliquota usi industriali: 1) in tutte le attività industriali produttive di beni e servizi e nelle attività artigianali ed agricole, nonché gli impieghi nel settore alberghiero, nel settore della distribuzione commerciale, negli esercizi di ristorazione; negli impianti sportivi adibiti esclusivamente ad attività dilettantistiche e gestiti senza fini di lucro, nonché nelle attività ricettive svolte da istituzioni finalizzate all'assistenza dei disabili, degli orfani, degli anziani e degli indigenti; 2) nel teleriscaldamento alimentato da impianti di cogenerazione che abbiano le caratteristiche tecniche indicate nella lett. *b* del comma 2 dell'art. 11 della legge 10/1991, anche se riforniscono utenze civili.

L'ipotesi prevista al punto 1 sembra voler ricomprendere ogni attività industriale di cui all'art. 2195 c.c. «indipendentemente dallo scopo o dai risultati di tali attività economiche»[3839].

Anche la giurisprudenza sembra avallare tale interpretazione.

Secondo la Corte di cassazione, sez. trib., sentenza del 6 novembre 2013, n. 24908 «la nozione di attività industriale alla quale fa riferimento l'art. 26 non è direttamente regolata da tale disposizione» dovendo invece «rinviare al contenuto delle disposizioni che, nel codice civile, tratteggiano il concetto di attività industriale, assume[ndo] primario rilievo l'art. 2195 c.c., al cui interno vengono elencati gli imprenditori che devono essere iscritti nel Registro delle Imprese comprendendo, per quel che qui importa, al n. 1,

[37] Agenzia delle Dogane, Direzione Centrale Gestione Tributi e Rapporto con gli Utenti, nota del 28 ottobre 2013, prot. 102218/RU, secondo cui «l'aliquota d'accisa prevista nell'Allegato I al TUA (Testo unico delle accise) per combustione per usi industriali è un'aliquota specifica legata agli usi industriali del gas naturale, la cui applicazione non si configura, quindi, come un "beneficio" rispetto ad aliquote più alte previste per altri usi, come, ad esempio, le varie aliquote previste per i diversi scaglioni di consumo di gas naturale utilizzato per combustione per usi civili».

[38] La stessa Agenzia delle Dogane, a conclusione di un acceso dibattito giurisprudenziale, ha riconosciuto che anche le aziende ospedaliere indipendentemente dallo scopo di lucro usufruiscono dell'aliquota usi industriali in quanto esercitano un'attività di «natura imprenditoriale». Cfr. Direzione centrale legislazione e procedure accise e altre imposte indirette – Ufficio accise sull'energia elettrica e sul gas naturale e tassazione a fini ambientali, nota del 30 luglio 2014, n. 77415.

[39] Si segnala peraltro che non sempre la prassi dell'Agenzia delle Dogane è conforme alla citata interpretazione. Ne danno riscontro G.E. DEGANI, D. PERUZZA, *Cinema, consumi di gas naturale ad accisa ridotta*, in *Norme e Tributi Plus – Fisco*, 11 gennaio 2021, a commento di Commissione tributaria provinciale di Macerata, sez. 1, sentenza del 30 novembre 2020, n. 185, in merito all'aliquota gas da applicarsi nelle sale cinematografiche.

l'attività industriale diretta alla produzione di beni o servizi». Orbene sul punto, appare difficile sostenere che l'attività di gestione e di fornitura di calore attraverso un impianto di teleriscaldamento non costituisca un'attività industriale secondo la suddetta disciplina codicistica.

Secondo un risalente orientamento giurisprudenziale infatti: «[l]'azienda che usi direttamente il gas metano come combustibile per la somministrazione di calore agli utenti col sistema del teleriscaldamento, pone in essere una vera e propria attività industriale, che non può essere assimilata a quella di natura commerciale di mera fornitura del gas metano agli utenti, atteso che nel primo caso l'azienda non si limita alla distribuzione del gas, ma svolge, a proprio rischio e attraverso una organizzazione di mezzi che sono differenti da quelli adoperati per il mero allacciamento del gas, un'attività di trasformazione di una fonte di energia (il gas metano) direttamente in energia termica. Ne deriva che l'esecuzione dall'imposta di consumo di cui all'art. 10 del decreto legge 7 febbraio 1977 n. 15, convertito con mod. in legge 7 aprile 1977, n. 102, del gas metano utilizzato per le loro attività dalle imprese industriali ed artigiane, si applica anche all'uso del gas metano nel settore del teleriscaldamento, senza che di tale norma possa darsi una diversa interpretazione con l'entrata in vigore dell'art. 17, comma primo, lett. d), n. 2, del decreto legge 30 agosto 1993 n. 331, conv. con mod. in legge 29 ottobre 1993 n. 427 - che ha assoggettato ad imposta di consumo anche l'uso del gas metano nel teleriscaldamento - non potendosi ritenere, questa, norma di interpretazione autentica»[40]. Tale orientamento è stato ripreso anche dalla Commissione tributaria di I grado di Trento[41], secondo cui «[i]l combustibile non rientra quindi tra i beni "merce" da rivendere nell'esercizio di un'attività commerciale, ma viene utilizzato direttamente dall'acquirente nella lavorazione di tipo industriale finalizzata alla creazione di un quid novi, costituito dal servizio di teleriscaldamento erogato; prodotto/prestazione del tutto diverso dal "bene" acquistato, frutto dell'organizzazione e gestione imprenditoriale di diversi altri fattori della produzione, tra i quali uno dei più importanti è la centrale di produzione, cui è collegata la rete di distribuzione con tubazione interrate per servire le utenze allacciate, tramite scambiatore di calore di proprietà della società».

Tanto più è vero ove si consideri che sempre più spesso il servizio prestato dalle società di gestone del teleriscaldamento non è limitato alla semplice cessione del calore ma è esteso alla gestione degli impianti termici/scambiatori di calore e ai servizi di efficienza energetica, gestiti attraverso un sistema centrale computerizzato.

Secondo altro e più recente orientamento invece «[i]n tema di accise sul gas metano per usi industriali, ai fini dell'applicazione dell'aliquota agevolata di cui all'art. 26 del d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504, per il suo impiego quale combustibile negli impianti di teleriscaldamento, non è sufficiente che da questi ultimi derivi l'adduzione di calore agli

[40] Corte di cassazione, sentenze del 30 maggio 1997, n. 4839 e del 26 luglio 1995, n. 8185.
[41] Sentenza del 26 maggio 2017, n. 89.

utenti mediante apposite tubature e per gli usi più diversi, in sostituzione dei tradizionali impianti di riscaldamento domestico, essendo, invece, necessario che gli stessi, muniti delle caratteristiche tecniche di cui all'art. 11 della legge 9 gennaio 1991, n. 10, garantiscano, attraverso la produzione combinata (cogenerazione) di energia elettrica e calore, un significativo risparmio energetico rispetto alle produzioni separate, alla stregua di quanto sancito dall'art. 2, ottavo comma, del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79»[42].

5. Conclusioni: la proposta di una nuova direttiva.

Come spesso avviene, la normativa tributaria non rende di immediata e facile comprensione la gestione delle vicende che possono sorgere, nel caso qui trattato, dal consumo di prodotti energetici in impianti cogenerativi che alimentano sistemi di teleriscaldamento.

Per quanto attiene alla parte cogenerativa si è potuto esaminare che la stessa normativa unionale, oltre ad essere in gran parte non più rispondente alle nuove e più stringenti esigenze dettate dagli obiettivi comunitari di contrasto ai cambiamenti climatici, si è prestata ad interpretazioni contrastanti. Ciò è dovuto probabilmente ad una normativa frutto di inevitabili compromessi tra gli Stati membri.

Dal punto di vista della tassazione del gas naturale, che costituisce la principale fonte energetica delle centrali cogenerative nazionali, si è visto come la normativa interna sia il risultato della stratificazione di plurimi interventi normativi e di prassi, che hanno ampliato il novero della platea dei soggetti beneficiari tentando di mantenere una difficile armonia con i dettami comunitari[43].

Tali interventi hanno comunque finito per rendere la tassazione in parola disorganica ed a tratti incoerente.

Risulta quindi sempre più stringente un intervento legislativo a livello unionale che riorganizzi al contempo l'efficientamento energetico e i vantaggi fiscali connessi all'utilizzo di fonti energetiche più rispettosi dell'ambiente.

Tale è anche l'opinione della Commissione europea che dopo il fallimento del progetto del 2011, nell'agosto 2017 ha dapprima avvitato un nuovo procedimento di valutazione della direttiva 2003/96 e nel luglio del 2021 ha avanzato una proposta di nuova direttiva sulla tassazione energetica[44].

---

[42] Corte di cassazione, sentenza dell'8 maggio 2013, n. 10763.

[43] Il legislatore è intervenuto sull'art. 26 TUA con: l'art. 12, comma 5, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, a decorrere dal 1° gennaio 2000; l'art. 26, commi 1-2, della legge 388/2000, a decorrere dal 1° gennaio 2001; l'art. 3, comma 2-*bis*, del decreto-legge 24 settembre 2002, n. 209, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 265; l'art. 2, comma 73, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 e l'art. 1, comma 1, lett. *i*, del decreto legislativo 26/2007, a decorrere dal 1° giugno 2007, ai sensi di quanto disposto dall'art. 9 del medesimo decreto legislativo 26/2007.

[44] Cfr. COM(2021) 563 final, cit. Tra marzo e giugno del 2018, ha avviato una consultazione pubblica a cui hanno partecipato 150 soggetti tra grandi operatori del mercato, organizzazioni private e

Appare incontestabile, infatti, che rispetto all'epoca della sua adozione, il quadro sottostante delle politiche in materia di clima ed energia sia cambiato radicalmente e la direttiva 2003/96 non risulti più allineata alle politiche attuali dell'UE.

Essa solleva una serie di questioni legate al suo distacco dagli obiettivi in materia di clima ed efficienza energetica nonché alle sue carenze in relazione al funzionamento del mercato interno.

Come visto, la direttiva sulla tassazione dell'energia, lasciando notevole margine di manovra agli Stati membri, favorisce di fatto l'uso dei combustibili fossili. Aliquote nazionali ampiamente divergenti vengono applicate in combinazione con un'estesa serie di esenzioni e riduzioni fiscali. Tale ampia gamma di esenzioni e riduzioni rappresenta una forma di incentivo a favore dei combustibili fossili, che non è in linea con gli obiettivi del *Green Deal* europeo.

Infine, la direttiva non contribuisce più al buon funzionamento dei mercati interni dato che le aliquote fiscali minime hanno perso il loro effetto convergente sulle aliquote d'imposta nazionali.

La Commissione quindi nel contesto del nuovo *Green Deal* europeo e del pacchetto legislativo «Pronti per il 55%» («Fit for 55»), ha avanzato una nuova proposta di direttiva sulla tassazione energetica.

La proposta della Commissione mira ad intervenire su due linee: da un lato, si vuole rimodulare la struttura delle aliquote minime, in modo da premiare le prestazioni *green*, non inquinanti. Dall'altro, il tentativo è quello di ampliare la base imponibile, tassando più prodotti ed eliminando alcune esenzioni e riduzioni. Resteranno però possibili diverse riduzioni, come quelle per l'elettricità, per i prodotti energetici ottenuti da fonti rinnovabili nonché per alcuni soggetti quali le aziende agricole.

Il cambiamento principale proposto è la modifica da una tassazione dei carburanti basata sul volume ad un sistema basato sul contenuto energetico, eliminando gli incentivi a favore dell'uso di combustibili fossili: le aliquote minime vengono espresse in euro per gigajoule (un miliardo di joule, un'unità di misure dell'energia), per consentire il confronto diretto tra combustibili più o meno inquinanti. Le aliquote prevedono una graduatoria che tiene conto della prestazione ambientale dei prodotti energetici e dell'elettricità.

Secondo tale classificazione, i combustibili fossili convenzionali, quali il gasolio e la benzina, saranno tassati applicando l'aliquota massima. La successiva categoria di aliquote si applica ai combustibili a base fossile, ma che sono meno dannosi e possono comunque contribuire in una certa misura alla decarbonizzazione nel breve e medio termine. Un'aliquota pari a 2/3 dell'aliquota di riferimento si applica ad esempio al gas

autorità pubbliche. In esito alla consultazione, l'11 settembre 2019, la Commissione ha rilasciato il documento di lavoro SWD(2019) 332, Valutazione della direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, avallato anche dal Consiglio dell'Unione europea il 5 dicembre 2019.

naturale, al gas di petrolio liquefatto (GPL) e all'idrogeno di origine fossile per un periodo transitorio di 10 anni. Successivamente a tale periodo, detta aliquota aumenterà fino all'aliquota di riferimento piena.

La categoria successiva è quella dei biocarburanti sostenibili ma non avanzati. Al fine di riflettere il loro contributo alla decarbonizzazione, si applica un'aliquota pari a 1/2 di quella di riferimento.

L'aliquota più bassa è prevista per l'elettricità, indipendentemente dal suo uso, ai biocarburanti avanzati, ai bioliquidi, ai biogas e all'idrogeno da fonti rinnovabili. L'aliquota applicabile a questo gruppo è fissata a un valore significativamente inferiore a quello dell'aliquota di riferimento in quanto l'elettricità e tali combustibili possono guidare la transizione dell'UE verso l'energia pulita per il conseguimento degli obiettivi del *Green Deal* europeo e, in definitiva, della neutralità climatica entro il 2050.

Inoltre, la Commissione riconosce la possibilità che la tassazione dei prodotti energetici utilizzati per produrre energia elettrica sia consentita agli Stati membri per ragioni di politica ambientale senza la necessità di rispettare i livelli minimi di tassazione previsti dalla proposta. Tuttavia, gli Stati membri che desiderano introdurre tale tassazione dovrebbero quanto meno replicare la classificazione stabilita tra i livelli minimi previsti dalla proposta, al fine di fornire i giusti segnali ambientali (cfr. art. 13, par. 2).

Infine, relativamente alla cogenerazione, la proposta di direttiva conferma la possibilità di applicare esenzioni o riduzioni purché le unità di cogenerazione siano rispettose dell'ambiente secondo la definizione all'art. 2, punto 34, della direttiva 2012/27/UE, ribadendo quindi che la produzione mediante cogenerazione deve fornire risparmi di energia primaria (PES), pari ad almeno il 10% rispetto ai valori di riferimento per la produzione separata di energia elettrica e calore.

In relazione alla tematica qui affrontata si deve rilevare che le disposizioni in parola, quantomeno nel medio periodo, avrebbero l'effetto di scoraggiare l'utilizzo del gas naturale come combustibile in favore di altre forme di energia meno inquinanti.

Tuttavia, appare ancora troppo presto per valutare l'effettivo impatto che la nuova direttiva avrà sull'approvvigionamento delle fonti energetiche, sia perché essa è ancora sottoposta al vaglio degli Stati membri, sia per le diverse modalità con cui potrà essere recepita nelle rispettive normative nazionali.

ABSTRACT: Nella grande partita contro i cambiamenti climatici, il teleriscaldamento costituisce una soluzione in continua evoluzione che permette di riscaldare gli edifici permettendo al contempo, a determinate condizioni, un risparmio energetico.
Qualora la centrale di produzione abbia le caratteristiche cogenerative richieste dalla normativa si realizza oltre ad un vantaggio ambientale anche un indubbio vantaggio fiscale.
Nel presente elaborato vengono in particolar modo presi in considerazione gli aspetti tributari dal punto di vista delle accise, partendo dalla normativa unionale, sia per quanto attiene l'aspetto di produzione di energia elettrica sia per quanto attiene il consumo di prodotti energetici per la fornitura di calore.

PAROLE CHIAVE: Teleriscaldamento, cogenerazione, accise, tassazione dell'energia, direttiva tassazione energetica, efficienza energetica.

Excise duties in teleheating supplied by a cogeneration plant

ABSTRACT: In the huge game against climate change, district heat networks (or teleheating) is a constantly evolving solution that allows buildings to be heated while at the same time saving energy.
District heat networks is a system for distributing heat generated in a centralized location through a system of insulated pipes for residential and commercial heating requirements such as space heating and water heating.
The heat has often obtained from a cogeneration plant, so in addition to an environmental advantage, there is a tax advantage too.
The author considers the tax aspects according to EU law and the national rules, from the point of view of excise duties both as regards the aspect of electricity production and as regards the consumption of energy products for the supply of heat.

KEYWORDS: Teleheating, cogeneration plant, excise duty, energy taxation directive, energy efficiency.

Superare la crisi. L'unione doganale come paradigma per l'affermazione di una fiscalità europea

Nicola Dimitri*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Tendenze alla solidarietà. Resistenze alla solidarietà. – 3. I vantaggi della cooperazione. – 4. Uno sguardo alle misure introdotte. – 5. Conclusioni. Verso l'affermazione di una fiscalità europea?

1. Introduzione.

Nell'ambito europeo, i momenti di crisi tendono a rimettere al centro dell'attenzione il tema della solidarietà tra Stati membri e, con essa, la disponibilità di questi a condividere per cause comuni le proprie risorse. Ciò è accaduto in concomitanza delle più recenti crisi finanziarie che hanno investito l'Eurozona, come pure si riscontra nel corso delle ormai cicliche crisi dei rifugiati[1].

Per le stesse ragioni, la chiamata alla solidarietà tra Stati membri si è registrata anche allo scoppiare dell'attuale emergenza economico-sanitaria dovuta all'imperversare del Covid-19.

In questo senso, si direbbe che proprio la crisi, fenomeno che crea fratture e divisioni (tanto politiche quanto sociali), alimenta aspettative ad essa contrarie, caricando di nuova forza la questione della solidarietà[2]. Il legame solidaristico, infatti, è diffusamente considerato un presupposto imprescindibile per prospettare il vivere in comune all'interno di una comunità che, attraversata da una crisi, intende ristabilire l'ordine, garantire la pace o favorire l'integrazione tra individui o soggetti politici diversi.

Si può affermare, pertanto, che tra crisi e solidarietà corre una segreta forma di intimità. Si tratta di concetti complici e rivali al tempo stesso[3]: ogni crisi mette in discussione gli equilibri vigenti all'interno di una comunità e, così facendo, innesca inediti meccanismi di integrazione e cooperazione. Destinati, nel tempo, ad entrare nuovamente in crisi.

Non è un caso se Jean Monnet affermava che l'Unione europea sarà forgiata dalle

* Dottorando in Filosofia del Diritto e Storia della Cultura Giuridica, Università degli Studi di Genova.

[1] Cfr. W. SCHMALE, *European solidarity: a semantic history*, in *European Review of History*, 2017, pp. 854-973.

[2] Della questione si è occupato a lungo Stefano Rodotà. Si veda S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2016.

[3] Sul tema si rimanda a E. RESTA, *Il diritto fraterno*, Roma-Bari, 2008.

sue crisi e sarà la somma delle soluzioni trovate, tramite nuovi equilibri e nuove forme di solidarietà, per risolvere tali crisi[4].

Del resto, è sulla scorta di questa consapevolezza che, nel tempo, si è deciso di attribuire sempre più importanza alla solidarietà per la costruzione del progetto europeo. Sulla solidarietà, infatti, sin dall'inizio sono stati informati i rapporti economico-politici tra gli Stati; attraverso la solidarietà, inoltre, si sono promosse le politiche volte a rinsaldare il legame tra i popoli europei[5].

E invero, il fenomeno pandemico – definito dall'OCSE come il terzo e più grande *shock* economico, finanziario e sociale del XXI secolo, dopo l'11 settembre e la crisi finanziaria globale del 2008[6] – ha posto al centro dell'attenzione politica e mediatica il tema della solidarietà tra Stati membri dell'UE.

Siffatta circostanza induce a riflettere sull'opportunità di articolare in ambito post-nazionale inediti meccanismi di cooperazione tra Stati membri che consentano, da un lato, di ridurre le divergenze economiche-sociali che segnano la differenza tra i territori dell'UE e, dall'altro, di rendere l'intera Unione politicamente coesa ed economicamente più solida.

In quest'ottica, occorre domandarsi se sia possibile interpretare gli effetti socio-economici di questa pandemia non solo come fenomeni negativi, in grado di esacerbare le numerose tensioni per altre ragioni già presenti nel perimetro UE, ma anche come antidoti capaci di generare nuove forme di cooperazione tra Stati membri e nuovi orizzonti di solidarietà, anche fiscale.

In buona sostanza, si tratta di valutare se l'attuale emergenza economico-sanitaria scatenata dal Covid-19 (emergenza che va a sommarsi a precedenti e irrisolte crisi che da tempo investono l'UE, generando frizioni tra Stati membri) possa creare il pretesto per stimolare gli attori politici europei a rafforzare i meccanismi di reciproca cooperazione, al fine di correggere gli squilibri socio-economici che nel tempo si sono accumulati nell'Unione europea e nell'Eurozona e rendere la stessa più stabile nell'ipotesi di *shock* futuri di altrettanta intensità.

Ebbene, così introdotta la questione, il presente contributo si svilupperà intorno a tre poli argomentativi: dapprima, si tratterà di descrivere brevemente l'ingresso della solidarietà nell'impianto normativo dei vigenti Trattati UE, mettendo l'accento sul fatto che per quanto densa di riferimenti al principio in esame sia la legislazione dell'UE – così come riformata a seguito del Trattato di Lisbona –, sono numerose le vicende che lasciano trasparire una concreta difficoltà di darne autentica attuazione; in particolare, nella

[4] J. MONNET, *Mémoires*, Paris, 1976.

[5] P. MANZINI, *La solidarietà tra Stati membri della Unione europea: un panorama 'costituzionale'*, in A. DI MIRIAM, F. BASSAN (a cura di), *Éthique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, 2017, pp. 138-154.

[6] Per maggiori approfondimenti, si veda il report pubblicato dall'OCSE, *Coronavirus (COVID-19): Azioni congiunte per vincere la guerra*, 2 marzo 2020, reperibile *online*.

dimensione interstatale[7]. In seconda battuta, tenendo a mente che l'intensità della crisi in atto non è solo conseguenza della diffusione del Covid-19 ma si deve ricondurre (anche) a tutto un catalogo di fragilità e squilibri precedenti – che ancora riverberano i loro effetti nell'UE – ci si propone di valutare se, e in che misura, le iniziative messe in campo dall'Unione per contrastare gli effetti avversi del Covid-19 si discostano rispetto alla logica di fondo che, in ambito UE, subordina il principio della solidarietà (qui intesa come assistenza finanziaria) a quello della tutela primaria del mercato e della competizione. Infine, si argomenterà sull'opportunità, alla luce di questo comune scenario drammatico che attraversa l'Unione, di ridisegnare il sistema di finanziamento del bilancio dell'UE.

Il fine ultimo consiste nel comprendere se l'attuale emergenza, che certamente segna sconvolgimenti sanitari e fratture economico-sociali senza precedenti, può (o meno) incentivare l'Unione a dotarsi degli strumenti idonei per riscoprirsi, nel prossimo futuro, più unita e solidale[8].

2. Tendenze alla solidarietà. Resistenze alla solidarietà.

Il processo di integrazione europea, sin dall'origine, riserva un posto di primo piano al principio di solidarietà: quanto meno a partire dalla dichiarazione Schuman del 1950[9]. Alla solidarietà, inoltre, si fa esplicito riferimento nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, così come nei testi giuridici di diritto primario dell'UE. In particolare, è con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che il principio di solidarietà capillarizza l'intero impianto normativo dell'UE. Il principio di solidarietà viene interpretato come valore prevalente delle società europee (art. 3 TUE), come principio guida nella regolamentazione di settori chiave quali energia (artt. 122, 194 TFUE), protezione dell'ambiente (artt. 191, 194 TFUE), immigrazione (artt. 67, 80 TFUE), terrorismo (art. 222 TFUE), politica estera e di sicurezza (artt. 24, 31, 32 TUE). Anche il diritto derivato dell'UE, quello dei regolamenti, delle direttive, delle decisioni, fa ampio riferimento alla solidarietà; finanche la Corte di giustizia europea si è pronunciata a favore del principio di solidarietà[10].

---

[7] A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*. Roma-Bari, 2021.

[8] In altre parole, ci si chiede: può l'emergenza sanitaria in atto attivare pratiche solidaristiche tra Stati dell'UE ed essere pretesto per mettere in discussione le spinte neoliberiste e austeritarie che negli ultimi anni hanno generato nell'Unione evidenti dislivelli strutturali e di ricchezza? Sul punto cfr. J. HABERMAS, W. STREECK, *Oltre l'austerità. Disputa sull'Europa*, a cura di G. Fazio, Roma, 2020, p. 12.

[9] È rimasta celebre la frase di Robert Schuman pronunciata durante il discorso del 9 maggio 1950 in vista della creazione della CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio): «l'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto».

[10] La giurisprudenza è fitta se non sterminata, ma basti il riferimento a Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria* c. *Consiglio dell'Unione europea*, EU:C:2017:631.

E invero, per quanto densa di riferimenti al principio in esame possa sembrare la legislazione (primaria e derivata) dell'Unione, sembra mancare all'interno dell'UE uno sfondo normativo idoneo a regolamentare a livello sovranazionale un vero e proprio dovere di solidarietà; un dovere che abbia come obiettivo la promozione di forme di redistribuzione di risorse tra Stati membri.

Nell'UE, dunque, si scorge una contrapposizione tra l'ipertrofia dell'uso della parola solidarietà (evocata soprattutto nei momenti di crisi) e lo stato in cui, invece, versa la sua concreta attuazione. In particolar modo nei rapporti tra Stati membri[11].

Una lettura dell'art. 3 TUE, così come novellato dal Trattato di Lisbona, permette di evidenziare una delle fonti di questa contrapposizione. Il par. 3 della norma in esame pone come obiettivo dell'Unione quello di adoperarsi per garantire «la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri». Allo stesso tempo, con riferimento ai criteri che devono orientare il mercato interno dell'UE, il medesimo articolo menziona un modello di economia fortemente competitiva; dunque, non ispirato a promuovere la cooperazione tra Stati e incentivare una politica di coordinamento economico meno stringente verso le aree meno produttive[12].

Nel quadro normativo europeo, pertanto, la solidarietà benché sia richiamata quale principio ispiratore della coesione economica, sociale e territoriale tra gli Stati membri, appare dotata di una priorità decrescente rispetto agli obiettivi del libero mercato[13].

In questo senso, le logiche di funzionamento del modello economico informato alla competizione tra Stati membri hanno favorito, come a più riprese ha sostenuto Streeck, una solidarietà competitiva[14] che, nel segno di una superiorità incontrovertibile dei principi del libero mercato rispetto a quelli che ispirano i diritti sociali, ha dato vita a marcate disuguaglianze sociali nelle diverse aree geografiche dell'UE. Scatenando, parimenti, conflittualità accese tra Stati membri; in particolare tra paesi del sud (asseritamente dissoluti e incapaci di gestire le proprie risorse), e paesi del nord dell'Unione.

Quanto finora sostenuto può essere ripreso affermando che nell'UE l'associazione di temi solidaristici, vagamente tratteggiati nei testi normativi, a soluzioni liberali di mercato si risolve nella compressione dei primi a favore dei secondi.

Si potrebbe contro-argomentare affermando che una simile circostanza non può certo stupire. Del resto, la competizione economica tra Stati membri e, più in generale, la

[11] Cfr. S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 2012, pp. 525-554, p. 527.

[12] Si vedano le riflessioni di P. CHIARELLA, *Società a solidarietà limitata. Lo Stato sociale in Europa*, in *Politica del* diritto, 2017, pp. 689-716; G. CONTALDI, *Il significato attuale dell'economia sociale di mercato nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, pp. 544-564, reperibile *online*.

[13] A. SOMMA, *Diritto comunitario e patrimonio costituzionale europeo: cronaca di un conflitto insanabile*, in *Politica del diritto*, 2004, p. 276.

[14] W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 2000, pp. 3-24.

predominanza dell'economia sulle politiche sociali, è connaturata alla nascita dello stesso progetto europeo. È sul fronte dell'economia, in effetti, che sin dall'origine del progetto comunitario si è deciso di pilotare il veicolo integrativo, conducendolo con successo dall'unione doganale al mercato comune e, infine, all'unione economica e monetaria. Inoltre, per certi versi, è la stessa crescita economica ad aver consentito lo sviluppo dello Stato sociale in Europa[15].

È però innegabile che la stessa teoria economica, poiché più sensibile ai temi dell'efficienza che a quelli della giustizia sociale, ha finito per generare forti squilibri tra le diverse aree geografiche dell'Unione.

La netta sottovalutazione delle condizioni che rendono possibile il legame solidaristico tra Stati mediante la redistribuzione delle risorse, unitamente alla preminenza degli interessi economici su quelli sociali – in particolar modo a seguito dell'adozione della moneta unica –, ha nel tempo determinato il sorgere in seno all'UE di una vera e propria ragione di mercato, che prevale su ogni altra priorità[16].

In questo modo, nell'assenza di una distribuzione delle risorse in ottica solidaristica in ambito UE, la questione che involge giustizia e la politica sociale rimane per ciascuno Stato una partita solitaria, resa difficile dal processo de-costituente che ha colpito i singoli sistemi di *welfare* nazionali; erosi sotto la spinta della globalizzazione e dalle più recenti, quanto discutibili, politiche di austerità[17].

Ebbene, la dimensione della solidarietà in ambito UE, in quanto normativamente debole e programmaticamente orientata a favore del mercato, sente estranei gli elementi che, invece, caratterizzano questo concetto, il quale implica un rapporto simmetrico tra soggetti (individui o enti) appartenenti ad un determinato gruppo, a partire dal quale è possibile originare vincoli giuridici di supporto reciproco e di redistribuzione di risorse. In particolare, a favore di coloro che, pur appartenendo al medesimo gruppo, versano in condizioni di difficoltà.

La solidarietà, infatti, richiama l'interdipendenza, e con essa la consapevolezza che il livello di benessere di cui gode un attore (in questo caso uno Stato membro) discende anche dal fatto di appartenere ad un gruppo che questo benessere rende possibile (quale l'UE). Nonché implica la disponibilità a fornire supporto per fronteggiare un problema particolare, nella convinzione che l'aumento di benessere di uno (in questo caso, di uno Stato a competizione inferiore), comporterà l'aumento di benessere di tutti.

E invero, nell'UE non è consolidata l'idea per cui, ad esempio, sostenere la competitività dei paesi periferici del Sud dell'Unione, mediante politiche redistributive,

[15] Così si esprime Ferrera per chiarire il concetto in esame. Cfr. M. FERRERA, *Rotta di collisione*, Roma-Bari, 2016, p. 40 ss.

[16] Cfr. G. PRETEROSSI, *Ciò che resta della democrazia*, Roma-Bari, 2015, p. 27.

[17] Con riferimento al cd. paradigma dell'austerità, il quale poggia essenzialmente sulla stabilità dei prezzi, sulla riduzione della spesa pubblica e sulle riforme strutturali sul versante dell'offerta (riduzione dei costi e più efficienza), si rimanda a M. BLYTH, *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford, 2013.

potrebbe corrispondere ad uno vantaggio per tutta l'Unione europea. Altrimenti detto, come si è visto nel caso della crisi del debito sovrano, l'UE sente estranea l'idea che se in Grecia, in Portogallo o in Spagna un'intera generazione viene privata della possibilità di vivere una vita produttiva non è solo un «problema greco, portoghese o spagnolo» ma è un problema di tutta l'Unione europea.

Ad oggi, la maggior parte dei paesi nordici stenta a riconoscere che gran parte del benessere accumulato è determinato dalla fitta rete di interdipendenza di tutti gli Stati membri e dal fondo sociale di risorse che tutti gli attori europei hanno concorso nel generare, mediante la partecipazione al progetto europeo. Più in particolare, molte economie del nord dell'UE sono restie ad ammettere che parte della loro solidità economica, discende anche dagli squilibri economico-sociali che hanno penalizzato gli Stati del sud a seguito, tra gli altri fattori, dell'istituzione dell'Unione monetaria[18].

In un siffatto contesto, sprovvisto di norme specifiche incentivanti la distribuzione di risorse e caratterizzato da persistenti resistenze politiche tra Stati membri, non si intravedono nell'UE forme autentiche di solidarietà. Né tali possono essere considerate quelle relative agli interventi di assistenza esterna fornita dai meccanismi di salvataggio della stabilità finanziaria. Questi meccanismi (quale ad esempio lo *European Financial Stability Mechanism*, EFSM), più che innescare un rapporto solidaristico, in molte occasioni hanno esacerbato conflitti politici, con una netta polarizzazione delle posizioni tra Stati membri: ora distinguendo tra paesi creditori e paesi debitori, ora ripartendo colpe e responsabilità. Come noto, nel corso della crisi finanziaria che portò alla crisi c.d. del debito sovrano, furono i precetti di razionalità economica a dettare le linee guida per l'applicazione della solidarietà (tradotta in assistenza finanziaria) agli Stati in difficoltà: gli Stati salvavano gli Stati più a rischio per proteggere sé stessi da un aumento generale dei tassi di interesse sui titoli di Stato.

3. I vantaggi della cooperazione.

La crisi dovuta al Covid-19 ha messo in evidenza che per garantire il futuro dell'Unione e assicurare all'Eurozona una effettiva stabilità, anche in occasione di futuri *shock* economici di questa portata, è necessario ridurre il divario attualmente esistente tra Stati membri. In quest'ottica, l'aumento di benessere di uno Stato rappresenterebbe un aumento di benessere per l'intera Unione la quale, in un momento storico caratterizzato da una riscrittura dei processi di globalizzazione, sarebbe pronta ad affrontare le sfide politico-sociali che l'attendono.

Di una responsabile redistribuzione delle risorse tra Stati in ambito UE, ad esempio, ne potrebbe beneficiare – nel breve periodo – il paese che versa in maggiore difficoltà,

[18] Si veda W. STREECK, L. ELSÄSSER, *Monetary Disunion. The Domestic Politics of Euroland*, *MPIfG Discussion Paper 14/17*, October 2014, reperibile *online*.

evitando un peggioramento delle sue condizioni; nel lungo periodo, invece, il paese economicamente più solido. Quest'ultimo trarrebbe beneficio dall'operare in un sistema stabile e quindi idoneo alla conservazione della sua stessa ricchezza[19].

Infatti, se la mancanza di solidarietà in momenti di crisi accelera la rottura dei legami sociali, determina disaffezione da parte dei cittadini nei confronti delle istituzioni europee e destabilizza il quadro di cooperazione, inducendo potenzialmente i soggetti in difficoltà ad assumere posizioni opportunistiche (a svantaggio di tutti gli altri membri del gruppo), al contrario, la presenza di solidarietà (per il tramite di una cornice normativa idonea a prevedere meccanismi di trasferimenti di risorse in ambito UE) rafforzerebbe il legame sociale e potrebbe porsi a favore di tutti i membri dell'Unione.

Si potrebbe sostenere che nell'UE non ci siano le premesse normative per prevedere il dovere per ogni Stato di obbligarsi, *stricto sensu*, a compiere sforzi solidaristici nei confronti di altri Stati. Né, parimenti, l'ambito politico appare caratterizzato da una volontà autenticamente informata alla creazione dei presupposti per una solidarietà post-nazionale[20].

L'attuale contesto emergenziale, dovuto al Covid-19, potrebbe però essere il pretesto per aprire nuovi orizzonti di solidarietà tra Stati membri? È, infatti, evidente anche ai paesi economicamente più forti che, a causa di questa imprevedibile crisi, l'Unione europea è oggi ad un bivio «tra la possibilità di una condizione assai migliore e una di gran lunga peggiore rispetto a quella attuale»[21].

Se già la crisi della Grecia ha dimostrato che è necessario evitare il potenziale collasso di uno Stato onde scongiurare inevitabili ripercussioni sulle altre economie, l'attuale pandemia ha messo in evidenza che lo stato di salute (sanitaria ed economica) di un paese membro e del suo tessuto sociale incide inevitabilmente su quello degli altri Stati.

Infatti, le misure attuate dagli Stati membri per contenere la curva dei contagi – ricorrendo, tra le altre cose, a severi e prolungati periodi di *lockdown* – hanno generato profonde depressioni economiche che, secondo una logica di *spill-over* per certi versi paragonabile a quella del contagio del virus, si sono riverberate non soltanto a livello domestico ma anche oltre i confini nazionali, raggiungendo tutti gli Stati UE[22].

4. Uno sguardo alle misure introdotte.

[19] Cfr. C. BURELLI, *Solidarity, Stability and Enlightened Self-Interest in the EU*, in *Politiche Sociali*, 2018, pp. 449-464.

[20] Su questo tema si rimanda al lavoro di A. LO GIUDICE**,** *Istituire il Postnazionale. Identità europea e legittimazione*, Torino, 2011.

[21] Cit. C. OFFE, *L'Europa in Trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?,* Bologna, 2014, p. 19.

[22] A. ROSANÒ, *Le conseguenze economiche del Coronavirus e la battaglia sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027: alla ricerca di un principio di solidarietà europea*, in *federalismi.it*, 2020, pp. 289-308, reperibile *online*.

In ragione della crisi – non del tutto superata – dovuta alla diffusione su scala globale del Covid-19, la maggior parte degli Stati del mondo con estrema rapidità ha introdotto misure volte a sostenere i propri settori produttivi e il sottostante tessuto sociale. Ebbene, in questo contesto di contrazione generalizzata, per certi aspetti inedito nell'epoca della globalizzazione[23] (che, invece, si caratterizza per un'indefinita – esasperata – espansione degli interessi, delle relazioni e delle interdipendenze), anche l'UE è stata chiamata ad attuare interventi tempestivi.

L'attuale emergenza determinata dalla diffusione del Covid-19 rappresenta certamente un *unicum* rispetto alle precedenti crisi che l'UE ha affrontato[24].

Ciò è vero per gli aspetti negativi: vale a dire, per la natura dell'evento (e le correlate implicazioni sanitarie), per le dimensioni dello *shock* economico (e i correlati rischi di recessione), per l'incertezza degli scenari che appaiono mutevoli e destinati a riverberare i loro effetti avversi nel tempo. Ciò è altrettanto vero, però, per gli aspetti positivi: la crisi in corso, infatti, – che sembra destinata a determinare una depressione duratura e generalizzata in tutto l'ambito UE[25] – si distingue dalle precedenti esperienze di depressione che hanno investito l'Unione anche in considerazione dell'ambizioso pacchetto di iniziative e di risorse stanziate per reagire al fenomeno pandemico.

E invero, benché, a tutta prima, le iniziative introdotte sembrano segnare un allentamento del paradigma dell'austerità (che ha caratterizzato la gestione delle crisi precedenti), nonostante i volumi degli importi messi a disposizione degli Stati (sotto forma di sussidi o prestiti) per garantirne la ripresa appaiono senza precedenti, non è detto che, nello specifico, siano sufficienti per evitare che lo scenario post-pandemico restituisca un'immagine dell'UE più unita e solidale.

Al contrario. Il rischio è che gli strumenti introdotti per arginare le conseguenze della crisi in corso saranno efficaci solo nel breve periodo. Nel lungo termine, invece, potrebbero finire per approfondire i divari (preesistenti) tra territori e Stati dell'Unione e, conseguentemente, aumentare gli squilibri endemici dell'UE.

Sono almeno due gli argomenti (tra loro collegati) che permettono di sostenere questa ipotesi.

Il primo punto, che rappresenta una premessa per il secondo, concerne il fatto che non tutti i Paesi dell'Unione saranno colpiti dalla crisi allo stesso modo. La crisi, infatti,

---

[23] La letteratura sui processi di globalizzazione è, naturalmente, sterminata. In questa sede basi il riferimento a U. BECK, *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Roma, 1999; Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari, 1999.

[24] Così si esprime F. PEPE, *L'emergenza Covid-19 nell'Unione europea: verso una solidarietà tributaria "strategica"?*, in *Rivista di Diritto Tributario – supplemento online*, 30 aprile 2020.

[25] Lo stesso ex Presidente della BCE, Mario Draghi, ha affermato che, a causa della crisi dovuta alla diffusione del virus, l'espansione del debito pubblico diventerà una caratteristica permanente delle nostre economie: «much higher public debt levels will become a permanent feature of our economies». Per approfondimenti si veda M. DRAGHI, *We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, in *Financial times*, 25 March 2020, reperibile *online*.

per quanto simmetrica nelle cause, impatta in modo diverso sugli Stati in ragione del fatto che questi, a loro volta, sono caratterizzati da pregresse (e differenti) criticità economico-finanziarie. In effetti, nonostante l'emergenza in atto ha già influenzato negativamente lo stato di salute di tutte le economie europee, è evidente che essa ha inciso, e inciderà, maggiormente sui Paesi meno competitivi. In quanto, in generale, sono meno attrezzati a reagire alle contrazioni economiche.

Il secondo punto che permette di suffragare l'ipotesi secondo cui, una volta superata la fase acuta della crisi è verosimile che le disparità tra paesi UE risulteranno accresciute, richiede di soffermare – brevemente – l'attenzione sulle misure messe in campo dalle Istituzioni europee per fronteggiare l'emergenza.

Certamente, deve essere fatta menzione della decisione di sospendere il Patto di stabilità e crescita (strumento che consente di evitare disavanzi eccessivi nei bilanci degli Stati membri). La sospensione del Patto, in seguito all'attivazione della *general escape clause* da parte della Commissione, a marzo 2020, è degna di nota in quanto permette agli Stati membri – in un momento di crisi – di non essere sottoposti agli stringenti controlli europei sulla politica fiscale e di bilancio. Invero, una simile misura potrebbe essere vantaggiosa solo nell'immediato, in quanto rischia di generare nel lungo periodo conseguenze asimmetriche a scapito dei paesi economicamente più fragili.

Il Patto di stabilità e crescita, attualmente solo sospeso, infatti, una volta superata la crisi, tornerà a rappresentare il nucleo fondativo della *governance* europea e, a quel punto, i paesi maggiormente indebitati, dopo l'emergenza, dovranno rendere conto all'UE di nuovi deficit «esplosi oltre ogni limite»[26].

È vero che l'aumento del deficit per spese correlate all'emergenza sanitaria non sarà preso in considerazione ai fini del rispetto dei vincoli di bilancio del Patto. È altrettanto vero, però, che peserà comunque sul debito complessivo degli Stati più indebitati, incidendo, in questi termini, sulla posizione politica dagli stessi ricoperta nell'UE e sulla capacità, di questi, di finanziarsi sui mercati a tassi sostenibili, nel medio lungo periodo[27].

Per certi versi, lo stesso discorso può essere fatto per il Programma *Next Generation EU*.

Senza dubbio, è del tutto inedita la dotazione economica prevista da detto strumento per finanziare la ripresa. Degno di nota, poi, è il fatto che il programma sarà finanziato da prestiti contratti dalla Commissione europea sui mercati finanziari, garantiti dal bilancio UE 2021-2027. Di primo piano, inoltre, è la circostanza che i fondi raccolti andranno a vantaggio degli Stati più in difficoltà a causa della pandemia. Infine, virtuosa appare la

[26] A. SOMMA, *Dal coronavirus al debito. Come l'emergenza sanitaria consolida le relazioni di potere tra Paesi europei*, in *Economia e Politica*, 2020, p. 6.

[27] Interessanti gli spunti offerti su questo aspetto da G. MORGESE, *Solidarietà di fatto e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, *Eurojus*, 2020, numero speciale, pp. 77-115.

volontà di perseguire, per la prima volta con questa portata, progetti comuni a beneficio dei vari paesi UE (si pensi, per esempio, al fatto che gli importi saranno destinati anche a rafforzare i processi di digitalizzazione e di tutela dell'ambiente).

Allo stesso tempo, la circostanza che i fondi messi a disposizione degli Stati per sostenere le riforme e gli investimenti effettuati si articolino in buona parte in prestiti, dimostra come la solidarietà in ambito UE sia ancora inevitabilmente ferma alla logica della contropartita economica e della stretta condizionalità. Da un lato, i fondi raccolti dalla Commissione sui mercati non potranno essere impiegati per abbattere il debito pregresso degli Stati; dall'altro, le somme erogate come sussidi saranno sottoposte a stretti vincoli, che obbligheranno finanziariamente, e negli anni a venire, gli Stati membri a perseguire specifiche riforme.

In questi termini, si può affermare che lo strumento del *Next Generation EU*, per quanto indubbiamente sia innovativo, non si discosta dalla tradizionale lettura del principio solidaristico in campo economico dell'UE.

In buona sostanza, se guardate da vicino, le misure varate per fronteggiare l'emergenza sanitaria – pur virtuose – non sono concepite per incidere positivamente sull'indebitamento dei paesi in difficoltà e ridurre, in prospettiva, la distanza economica che li separa dai paesi più competitivi. La circostanza che le iniziative introdotte dall'UE siano costituite per lo più da prestiti (consistendo – in buona parte – in linee di credito a favore degli Stati membri) rischia di accrescere il livello di indebitamento dei territori già economicamente depressi.

Se nell'immediato, infatti, questi strumenti permettono di allentare la pressione e sostenere il settore produttivo e il sottostante tessuto sociale, nel lungo periodo (una volta superata la contingenza), aumenteranno l'esposizione debitoria dei paesi del sud dell'UE (generalmente più fragili), con un conseguente allargamento del divario rispetto ai paesi più competitivi.

Gli strumenti di assistenza finanziaria predisposti per fronteggiare l'emergenza, benché fondati sull'art. 122 TFUE (che richiama esplicitamente lo «spirito di solidarietà tra Stati membri»), lasciano emergere – ancora una volta – che il principio di solidarietà nell'UE si rivela subordinato alla tutela primaria del mercato e della competizione. Le forme di assistenza istituite per fronteggiare la depressione economica in atto rischiano di lasciare inalterata la geografia economica dell'Unione senza determinare un significativo cambio di rotta; vale a dire, senza riformare gli attuali equilibri e rapporti di forza tra paesi europei: rapporti radicati non tanto su autentiche forme di solidarietà o sulla prospettiva di consolidare un vincolo solidaristico transazionale, quanto sulla logica dello stretto rigore economico.

È necessario non stigmatizzare le iniziative di intervento dell'UE e occorre guardare positivamente al fatto che l'Unione è stata pronta a derogare ad alcuni schemi regolatori rivelatasi inadeguati, in una realtà fattasi improvvisamente inattuale. Allo stesso tempo,

occorre non trascurare il fatto che, per certi versi, per quanto la crisi in atto sembra (e di fatto è) diversa dalle altre crisi, gli interventi europei non si muovono lungo il crinale di veri sentimenti solidaristici.

Piuttosto, essi si fondano sulla consapevolezza che è necessario intervenire in modo inconsueto, in quanto le dimensioni della crisi e l'impatto che questa esercita sui diversi sistemi economici europei non consente, a differenza delle precedenti depressioni, una netta «separazione degli Stati in sommersi e salvati»[28].

In buona sostanza, sebbene nell'ambito dei soggetti sovranazionali presenti nello scenario globale l'UE rappresenti la forma più avanzata di integrazione tra Stati, il recente e attuale *shock* pandemico ha messo in evidenza l'incompiutezza del progetto politico europeo. Ha fatto risaltare che l'Unione è priva di meccanismi di politica fiscale idonei a sostenere la stabilità finanziaria e prevenire *shock* a danno degli Stati membri più indebitati.

Ebbene, ciò considerato, quello che si vuole sostenere è che la pandemia è stata l'imprevedibile scintilla che ha messo l'UE davanti all'evidenza, non più rimandabile, di avviare un virtuoso percorso di riforma della propria *governance*[29]. Una riforma che conduca – finalmente – non solo ad una diversa gestione della capacità di bilancio europea ma anche ad un coordinamento a livello europeo delle politiche di tassazione[30]. Politiche da cui discenderebbe il vantaggio di coinvolgere maggiormente i cittadini nella vita politica europea[31], ridurre i fenomeni negativi di concorrenza fiscale e arginare il *dumping* sociale[32].

Certamente, è mero esercizio di pensiero illusorio immaginare che in un sistema economico complesso come quello dell'UE, caratterizzato da Stati tra loro in potenziale concorrenza e competizione possa nascere un vero spirito di solidarietà[33], slegato dal resoconto economico. L'attuale quadro giuridico certamente non è pensato, né è sufficiente, per attivare meccanismi di solidarietà, anche fiscale, in questo senso orientati.

La crisi in corso, però, crea quanto meno l'opportunità di avviare una discussione

---

[28] L'efficace espressione è di E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE online*, 2020, p. 2374, reperibile online.

[29] Tra le varie proposte è interessante quella avanzata da Daniel Gros già a partire dall'aprile del 2020, ad avviso del quale introdurre un prelievo a livello dell'UE sulle attività finanziarie potrebbe raccogliere 300-400 miliardi di euro e quindi finanziare un Fondo di solidarietà europeo per affrontare i costi economici della pandemia. Si veda D. GROS, *A corona financial solidarity levy*, in *VoxEU*, 22 April 2020, reperibile online. Si veda anche C. LANDAIS, E. SAEZ, G. ZUCMAN, *A progressive European wealth tax to fund the European COVID response*, *ivi*, 3 April 2020, reperibile online.

[30] Si veda T. PIKETTY, *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, Massachusetts, 2014.

[31] Interessante è il lavoro di Ross sul rapporto che intercorre tra la costruzione di un governo autenticamente democratico e rappresentativo e la creazione di un sistema fiscale comune. Cfr. M. L. ROSS, *Does Taxation Lead to Representation?*, in *British Journal of Political Science*, 2004, pp. 229-249.

[32] Nel libro *Il trionfo dell'ingiustizia*, gli autori E. Saez e G. Zucman mettono in evidenza la stretta intimità che passa tra disuguaglianza, potere politico e sistema fiscale. Si veda E. SAEZ, G. ZUCMAN, *Il trionfo dell'ingiustizia. Come i ricchi evadono le tasse e come fargliele pagare*, Torino, 2020.

[33] E. MOSTACCI, *La terza onda*, cit.

sui modi potenzialmente più idonei per approfondire il processo di integrazione europeo: a partire dall'istituzione di un tributo europeo che alimenti il bilancio unionale. Sostenere questa ipotesi significa sostenere una politica economica e sociale comune a livello dell'UE che renda possibile l'attuazione del principio di solidarietà tra cittadini europei. Significa, altresì, come hanno messo in evidenza alcuni illustri studiosi di diritto tributario[34], aiutare in concreto gli Stati membri più deboli dell'UE a superare i loro svantaggi strutturali economici.

5. Conclusioni. Verso l'affermazione di una fiscalità europea?

Nell'Unione europea le crisi sono una componente, per così dire, fisiologica, necessaria per stimolare il continuo, e in divenire, processo di integrazione economica e giuridica tra Stati. Le crisi, le diverse crisi (istituzionali, sociali, economiche) che ciclicamente si manifestano nei territori dell'Unione, mettono le istituzioni europee e gli Stati membri di fronte all'esigenza, di volta in volta diversa, di discutere su quali debbano essere i passi avanti da compiere per entrare in una nuova fase del percorso integrativo ed evitare che il protrarsi di problemi inaspettati, o talvolta prevedibili, alimenti processi – per certi versi già in atto – di disgregazione[35].

Ma in che modo il «fattore tributario»[36] può essere efficace per aiutare l'UE ad uscire dalle sue continue crisi?

Senza pretesa di rispondere in questa sede in modo esaustivo a un siffatto interrogativo – che a sua volta solleva altrettante questioni, per certi versi, insolubili – è opportuno limitare l'argomento a quest'ultima crisi epidemiologica.

Le conseguenze della pandemia hanno attribuito all'ambito tributario una rilevanza non solo domestica ma anche, soprattutto, europea. Ciò è vero se si tiene conto del fatto che, come anticipato, gli interventi attuati a livello UE per rispondere alla crisi, in quanto effettuati in deficit, incrementeranno il debito pubblico delle maggior parte delle nazioni e queste, conseguentemente (come è verosimile ritenere), per acquisire le risorse necessarie ad onorare i prestiti, incideranno sui prelievi tributari. In questo scenario, dunque, la necessità di acquisire gettito appare generalizzata: non è più (non solo) una esigenza interna; è, ancor prima, un'esigenza europea[37]. Di fronte alle enormi conseguenze

[34] Si rimanda al testo del manifesto di alcuni studiosi di diritto tributario: F. VANISTENDAEL, G. BIZIOLI, I. BURGERS, F. A. GARCÍA PRATS, D. GUTMANN, P. ESSERS, W. HASLEHNER, G. KOFLER, H. KUBE, A. M. JIMÉNEZ, P. PISTONE, E. REIMER, E. TRAVERSA, *European Solidarity Requires EU Taxes*, in *Tax Notes International*, 2020, pp. 577-578.

[35] Sul punto si veda l'interessante lavoro di Krastev in cui l'autore ha messo sotto la lente di ingrandimento alcuni dei più cruciali problemi che rischiano di minare la tenuta dell'UE. I. KRASTEV, *Gli ultimi giorni dell'Unione. Sulla disintegrazione europea*, Roma, 2019.

[36] Così si esprime F. PEPE, *L'emergenza Covid-19 nell'Unione europea*, cit.

[37] L'argomento qui sostenuto si completa con il rinvio a P. VALENTE, L. BAGETTO, *Geofiscalità. Il dilemma di Giano tra cifra tellurica e continente digitale*, Roma, 2017. Per una disamina delle patologie dei sistemi fiscali, in particolare in relazione ai fenomeni di evasione ed elusione fiscale nell'ambito

di settimane di *lockdown* sulle economie europee, economie tra di loro interdipendenti, la discussione sul rafforzamento degli strumenti di solidarietà europea si è concentrata sulle vie attraverso cui è possibile assicurare la ripresa economica per tutti gli Stati e, dunque, garantire la sopravvivenza della stessa Unione europea.

In buona sostanza, l'eccezionalità del fenomeno pandemico sembra imprimere alla politica fiscale domestica dei singoli paesi un rilievo più ampio: ha rilanciato il dibattito sull'opportunità di adottare tributi veramente europei[38] e, conseguentemente, ha sollevato l'occasione per discutere sui modi in cui è possibile dotare l'UE di risorse proprie idonee a «valorizzare la cittadinanza europea e garantire una maggiore autonomia finanziaria»[39].

Prospettare l'adozione di tributi europei implica, però, ridisegnare il sistema di finanziamento dell'UE.

L'attuale bilancio annuale dell'Unione basato principalmente sui trasferimenti degli Stati membri non è idoneo ad avere un impatto significativo sulle politiche economiche e sociali comuni a livello dell'UE. Esso rappresenta, infatti, all'incirca (solo) l'1% del PIL totale dell'Unione. Poca cosa rispetto ai bilanci nazionali degli Stati membri che, nella maggior parte dei casi, rappresentano il 40-50% del PIL nazionale.

Il bilancio europeo è alimentato da tre principali fonti di entrate indipendenti dalle politiche adottate dagli Stati membri[40]. Su questi grava il compito di riscuotere le risorse a livello domestico (dunque nei territori ove si verifica il presupposto impositivo) e, tramite la c.d. messa a disposizione, riversarle al bilancio europeo.

Più nel dettaglio, si annoverano le risorse proprie tradizionali, che comprendono i dazi doganali sulle importazioni nell'Unione[41]; le risorse basate sull'IVA[42]; le risorse basate sul reddito nazionale lordo (RNL)[43]. Tra le risorse proprie dell'UE si può dire che i dazi doganali sono attualmente la cosa più vicina a una vera e propria tassa europea, in quanto l'UE ha una competenza esclusiva per quanto riguarda la determinazione della portata e della struttura dei dazi doganali e le entrate che tramite essi vengono riscosse rientrano nel bilancio dell'UE (al netto delle detrazioni che gli Stati operano per compensare le spese di riscossione). Le altre due risorse, invece, assumono la forma di contributi nazionali obbligatori degli Stati membri al bilancio europeo.

---

europeo, si rimanda a P. VALENTE, *International taxation & tax policy. Practical insights in a dynamic multilateral environment*, Roma, 2018.

[38] E. TRAVERSA, G. BIZIOLI, *Solidarity in the European Union in the Time of COVID-19: Paving the Way for a Genuine EU Tax?*, in *Intertax*, 2020, pp. 743-753.

[39] C. SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, Bari, 2021, p. 1.

[40] Inoltre, a partire dal 1° gennaio 2021, è prevista una nuova risorsa propria dell'Unione: un contributo degli Stati membri basato sulla quantità di rifiuti di imballaggi in plastica non riciclati.

[41] A partire dal 1° gennaio 2021, i paesi mantengono il 25% dei dazi riscossi, a copertura delle spese di riscossione.

[42] Alla base imponibile IVA armonizzata di ogni paese dell'Unione si applica un'aliquota dello 0,3%, limitata al 50% del suo reddito nazionale lordo (RNL), e i proventi vengono trasferiti all'Unione.

[43] Si tratta della principale fonte di entrate dell'UE. Ogni Stato membro trasferisce all'Unione un tasso percentuale uniforme del suo RNL. La percentuale è regolata in modo che le entrate complessive corrispondano al livello concordato dei pagamenti.

E invero, poiché gli Stati membri hanno deciso di non dotare l'Unione europea di una propria sovranità impositiva ma di imporre il suo integrale finanziamento attraverso risorse proprie, i poteri legislativi in ambito fiscale di cui, attualmente, dispone l'Unione non perseguono autenticamente un obiettivo finanziario o di bilancio. Piuttosto, sono esercitati per realizzare il mercato interno e disciplinare la concorrenza. In questi termini, si può affermare che «[t]he European Union (EU)'s tax situation is very peculiar»[44], stante il fatto che le questioni fiscali, nell'ambito dell'UE, si pongono in una posizione servente rispetto a quelle che concernono il funzionamento del mercato interno.

Questa circostanza non desta stupore. È, infatti, lo stesso tessuto normativo del TFUE che prevede la subalternità della materia fiscale. Ad esempio, dalla lettura dell'art. 113 TFUE si evince che l'Unione europea adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte nella misura in cui detta armonizzazione «sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza».

Ebbene, da un punto di vista giuridico l'adozione di una vera e propria tassa comunitaria potrebbe richiedere di apportare delle modifiche all'attuale quadro normativo dell'UE. L'articolo 311 TFUE consente, attraverso una procedura farraginosa, l'adozione di nuove risorse proprie e, come dimostra il precedente dei dazi doganali, nulla nel trattato impedisce che una nuova risorsa propria sia basata sulle imposte. Tuttavia, ciò richiederebbe l'adozione di regole comuni sulla struttura dell'imposta a livello dell'UE; circostanza questa che – per limitarci al solo profilo politico – potrebbe raccogliere pochi consensi.

Nonostante queste difficoltà, adottare nuove imposte a livello europeo permetterebbe di fornire all'UE una fonte autonoma di entrate che limiterebbe la partecipazione degli Stati membri alla formazione del bilancio europeo; dunque, ridurrebbe la loro esposizione debitoria quando l'Unione sarà chiamata a rimborsare le obbligazioni emesse per finanziare il *Recovery Fund*.

Ma non è tutto. Riformare il sistema di finanziamento dell'Unione rafforzerebbe l'UE come soggetto politico: l'autonomia finanziaria costituisce, infatti, una premessa irrinunciabile per attuare le esigenze basilari di una società democratica e giuridicamente organizzata. Istituire tributi europei, infatti, significa approfondire il rapporto tra cittadini ed istituzioni europee.

In conclusione, l'eccezionalità dell'attuale situazione economica ed il bisogno di una concreta solidarietà tra Stati membri, deve passare anche attraverso una forma comune di tassazione. Dotare l'Unione di risorse proprie, riformando il sistema di finanziamento e introducendo tributi autenticamente europei significa, non solo, rendere più efficienti le politiche dell'UE, ma anche dare attuazione al concetto di solidarietà che, come si è avuto modo di vedere, si articola normativamente in varie forme all'interno

[44] E. TRAVERSA, G. BIZIOLI, *Solidarity in the European Union*, cit., p. 743.

dell'Unione senza, per questo, raggiungere una sua autentica declinazione pratica.

Beninteso che una simile opportunità, senza dubbio complessa e insidiosa, come hanno suggerito numerosi studiosi di diritto tributario, non può essere attuata in poco tempo. Richiede, infatti, un processo graduale e un lungo periodo di transizione (come è stato per l'unione doganale dal 1957 al 1968). Motivo per cui, la crisi attuale, è solo il pretesto da non perdere per cominciare a porre le basi di un percorso che porti verso l'affermazione di una fiscalità europea.

ABSTRACT: Tra solidarietà e crisi intercorre un rapporto intimo: ogni crisi ripropone l'urgenza di individuare nuovi equilibri che, in chiave solidaristica, consentano di prospettare nuove possibilità di vita in comune. Questa consapevolezza ha accompagnato il processo di formazione dell'UE. In questi termini, a partire da un'analisi del concetto di solidarietà quale principio cardine dell'UE e dei rapporti tra Stati Membri, in chiave transdisciplinare si intende valutare se, e in che termini, a fronte delle misure introdotte dall'Unione per contrastare gli effetti della pandemia, sia possibile compiere un passo avanti verso l'affermazione di una fiscalità europea.

PAROLE CHIAVE: unione doganale; solidarietà; crisi; Unione europea; Stati membri.

Overcoming the crisis. The custom union as a paradigm towards the adoption of a European taxation

ABSTRACT: An intimate relationship exists between solidarity and crisis: every crisis raises the need to identify new forms of solidarity, in order to promote new social balances. The relationship between crisis and solidarity has accompanied the European Union integration process. The article, in this respect, starting from the analysis of the concept of solidarity as fundamental principle of the EU, aims to analyses some of the countermeasures adopted by the EU to tackle the pandemic; emphasizing that this dramatic scenario can justify the adoption of an authentic form of European taxation.

KEYWORDS: custom union; solidarity; crisis; European Union; Member States.