



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

DIPLOMATICI IN AZIONE
ASPETTI GIURIDICI E POLITICI
DELLA PRASSI DIPLOMATICA
NEL MONDO CONTEMPORANEO

VOLUME III

a cura di

Stefano Baldi e Giuseppe Nesi

2017



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

31

2017

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 2017*
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-8443-754-9
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS -
Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons
Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Settembre 2017

DIPLOMATICI IN AZIONE

ASPETTI GIURIDICI E POLITICI
DELLA PRASSI DIPLOMATICA
NEL MONDO CONTEMPORANEO

VOLUME III

a cura di
Stefano Baldi e Giuseppe Nesi

Università degli Studi di Trento 2017

INDICE

	Pag.
Stefano Baldi e Giuseppe Nesi	
<i>Introduzione</i>	VII
Mariomassimo Santoro	
<i>Il ruolo del ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale nella promozione e protezione dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario</i>	1
Cristiano Musillo	
<i>Il ruolo e le attività svolte dal consigliere economico e commerciale nelle missioni all'estero</i>	13
Emanuela Curnis	
<i>Struttura e funzionamento degli istituti italiani di cultura</i>	23
Emanuele di Lorenzo Badia	
<i>L'attività di preparazione della documentazione per gli incontri internazionali</i>	33
Walter Di Martino	
<i>Il ruolo e le funzioni del MAECI per l'attrazione degli investimenti esteri</i>	45
Giuseppe Giacalone	
<i>L'attività consolare in materia di cittadinanza</i>	59
Carlo Jacobucci	
<i>Il ruolo della Rappresentanza Permanente presso l'UE nel quadro della procedura legislativa ordinaria</i>	75
Tiberio Schmidlin	
<i>Diplomazia e proprietà intellettuale</i>	91
Appendice.....	109

INTRODUZIONE

Stefano Baldi e Giuseppe Nesi

Quando quattro anni fa decidemmo di sperimentare un ciclo di seminari in videoconferenza fra l'allora "Istituto Diplomatico" del Ministero degli Affari esteri e l'Università degli studi di Trento, non avremmo mai immaginato che l'iniziativa avrebbe potuto avere ben due successive edizioni.

Siamo così giunti al terzo volume di "Diplomatici in azione", che raccoglie gli interventi che alcuni Consiglieri di Legazione del Ministero degli Affari esteri hanno tenuto nel 2016 in videoconferenza a beneficio degli studenti dell'Università di Trento, che segue le raccolte d'interventi pubblicate nel 2014 e 2015.

Attraverso i 33 brevi saggi presenti nei tre volumi si può avere un quadro ampio, seppure frammentario e non esaustivo, delle numerose attività che i diplomatici di oggi devono svolgere.

Il "corpus" che è stato generato da questa iniziativa costituisce probabilmente l'esercizio più ambizioso finora realizzato per quanto riguarda la conoscenza del lavoro svolto dai diplomatici secondo le testimonianze degli stessi protagonisti in tempi recenti.

Già nell'introdurre il primo volume avevamo sottolineato come, nonostante i numerosi mezzi oggi a disposizione, l'informazione sul ruolo e le competenze dei diplomatici del XXI secolo siano ancora insufficienti. Rimane invece una percezione della professione del diplomatico molto legata a canoni e modelli di un remoto passato e ad un immaginario collettivo piuttosto lontano dalla realtà.

Avvicinando virtualmente il Ministero degli Affari esteri all'Università, luogo deputato alla preparazione della classe dirigente del futuro, riteniamo di aver dato il nostro piccolo contributo affinché i giovani studenti interessati alle questioni internazionali possano essere meglio preparati per i ruoli che saranno in futuro chiamati a ricoprire. Molti di loro si troveranno, direttamente o indirettamente, ad avere a che fare

con meccanismi, strutture e specifiche situazioni di vita professionale che vengono approfonditi nei contributi pubblicati.

Anche la scelta di rendere liberamente disponibili online le versioni digitali delle pubblicazioni non è casuale¹. Essa risponde all'esigenza di dare la massima accessibilità ad informazioni e conoscenze che possono essere particolarmente utili non solo per gli studenti come materiale di studio, ma anche per tutti coloro che, a vario titolo, sono interessati alla politica estera.

I contributi di questo volume, come accaduto per i precedenti, sono molto eterogenei e coprono settori e realtà in alcuni casi poco noti al pubblico.

Mariomassimo Santoro sviluppa una trattazione incentrata sul ruolo dell'Italia nella tutela e promozione dei diritti umani. In particolare l'autore evidenzia lo sviluppo dell'azione italiana attraverso iniziative di carattere bilaterale e multilaterale, a livello internazionale e regionale e in sinergia con le Organizzazioni non governative (ONG), con l'obiettivo di rafforzare gli standard di riferimento comuni nel campo dei diritti umani e dei meccanismi di verifica del loro rispetto e della loro applicazione.

Cristiano Musillo definisce il diplomatico un manager pubblico dotato di abilità e competenze specifiche. Questa figura si relaziona con diversi attori all'estero con l'obiettivo di presentare un'immagine integrata del Paese, privilegiando un approccio culturale che contempra gli aspetti economici, scientifici, tecnologici e innovativi del "Marchio Nazionale". Il diplomatico ha il compito di prestare attenzione a quell'insieme di fattori materiali e immateriali, razionali ed emozionali, che influenza le scelte economiche dei consumatori e dei "policy makers" e che si può tradurre in una forte attrattività per investitori e turisti stranieri.

¹ I precedenti volumi sono consultabili (e scaricabili) al sito della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento, all'indirizzo <http://www.giurisprudenza.unitn.it/33/quaderni-della-facolta-di-giurisprudenza> o alla pagina <http://baldi.diplomacy.edu/italy/>.

Emanuela Curnis spiega il ruolo centrale degli istituti di cultura nella promozione e diffusione della nostra lingua e della nostra cultura nazionale. La cultura italiana non deve essere un patrimonio statico, ma uno dei motori di sviluppo e rilancio di un Paese. In Italia il compito di promozione e diffusione della cultura è affidato al MiBACT (Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo) e al MIUR (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca). All'estero, invece, i principali strumenti istituzionali di promozione sono le Ambasciate, i Consolati, l'Enit (Agenzia Nazionale del Turismo) e, soprattutto, gli Istituti Italiani di Cultura (IIC).

Emanuele di Lorenzo Badia evidenzia nella sua trattazione il ruolo centrale della documentazione come principale strumento di comunicazione tra gli uffici e il Ministro. Una buona documentazione influisce sulla capacità dei diplomatici di incidere, in definitiva, sulla politica estera del Paese. Essa si deve ispirare a criteri di massima sintesi e di tempestività. Il gioco di squadra dell'Amministrazione degli Esteri nel suo complesso – uffici romani e rete estera – è essenziale per creare una buona documentazione e agevolare il Ministero nell'attività di comunicazione con agenti interni ed esterni.

Il concetto di “attrazione” può avere diverse connotazioni ed è al centro dell'attività di promozione all'estero del sistema Paese. Può essere inteso come sostegno istituzionale all'internazionalizzazione delle imprese italiane, come promozione del dialogo accademico, scientifico e tecnologico, o come attività volte a favorire l'arrivo di capitali esteri per sostenere la produzione e la competitività delle imprese italiane, sia sul mercato nazionale, sia su quelli esteri. Walter di Martino illustra il ruolo centrale del MAECI nella comunicazione e nel coordinamento dei soggetti pubblici impegnati in questi difficili compiti. Tale coordinamento è prodromico alla proposizione dell'immagine del nostro Paese e delle opportunità di investimento per i potenziali investitori stranieri.

Giuseppe Giacalone sviluppa un'analisi che ha per oggetto l'attività consolare in materia di cittadinanza. Nonostante la gestione dell'ufficio cittadinanza rientri nella sfera di competenza del Ministero dell'Interno,

gli uffici consolari possono mettere in atto varie procedure per il riconoscimento della cittadinanza a coloro che ne fanno richiesta per varie ragioni. La gestione di tale competenza è complessa e richiede una conoscenza approfondita della disciplina pregressa e vigente. Pertanto, è fondamentale prestare la massima attenzione alla normativa e alle circolari ministeriali vigenti, al fine di non commettere errori che possono arrecare danni all'utente.

Carlo Jacobucci illustra il ruolo della Rappresentanza Permanente presso l'UE a Bruxelles, definita come la struttura della rete diplomatica incaricata di intrattenere rapporti tra le Autorità italiane e le istituzioni dell'Unione europea, sia nella condotta dei negoziati nelle apposite istanze del Consiglio UE, sia nella cura delle relazioni con le altre istituzioni, in particolare il Parlamento europeo e la Commissione europea. La Rappresentanza, inoltre, svolge un ruolo rilevante per assicurare il buon esito del negoziato legislativo e tutelare gli interessi dei cittadini e delle imprese italiane.

Tiberio Schmidlin spiega il rapporto tra diplomazia e proprietà intellettuale. Quest'ultima rappresenta un incentivo all'innovazione e alla creatività, riconosciuto sia dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articolo 17), sia dalla Costituzione Americana (art. 1, sez. 8, clausola 8). La proprietà intellettuale fornisce un importante contributo al progresso economico, sociale e culturale di un Paese. La diplomazia, in particolare quella italiana, è sempre più in contatto con il mondo della proprietà intellettuale, basti pensare che l'Italia, secondo le stime dell'Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale (OMPI), è tra i primi Paesi per numero di domande di registrazione di marchi e disegni industriali presentate all'estero.

Come per le precedenti edizioni, questo terzo volume non sarebbe stato realizzato senza il contributo degli studenti della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento che hanno curato la trascrizione degli interventi che è servita come base agli autori e ai curatori per la pubblicazione dei vari contributi. Crediamo quindi che sia giusto inserire in appendice al volume i nomi degli studenti partecipanti al

Ciclo di Interventi. Siamo inoltre grati ai dottori Paolo Turrini e Luca Poltronieri Rossetti per aver contribuito all'organizzazione ed al successo del Laboratorio.

Occorre ricordare, nella nostra qualità di organizzatori dell'iniziativa e curatori della pubblicazione, che tutte le valutazioni e le opinioni espresse nei contributi pubblicati sono da attribuirsi esclusivamente agli Autori e non riflettono necessariamente analisi e posizioni ufficiali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale. Eventuali errori ed omissioni sono, quindi, da imputare ai singoli Autori. Naturalmente i contenuti dei contributi sono da considerare aggiornati alla data in cui sono stati effettuati gli interventi (febbraio-maggio 2016).

S.B. e G.N.

IL RUOLO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE NELLA PROMOZIONE E PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI E DEL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO

Mariomassimo Santoro

SOMMARIO: *1. Perché si tutelano i diritti umani? 2. Il ruolo di iniziativa e il ruolo di coordinamento del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Le altre amministrazioni e la società civile. 3. Azione bilaterale e azione multilaterale del MAECI. 4. Le Nazioni Unite. 5. L'Unione europea, il Consiglio d'Europa e l'OSCE. 6. L'azione sul piano bilaterale. 7. Il diritto internazionale umanitario. 8. I risultati.*

1. Perché si tutelano i diritti umani?

L'azione dell'Italia in favore della promozione e protezione dei diritti umani si sviluppa attraverso iniziative di carattere bilaterale e multilaterale, a livello internazionale e regionale, con l'obiettivo di rafforzare gli standard di riferimento comuni nel campo dei diritti umani, i meccanismi di verifica del loro rispetto e applicazione. L'impegno dell'Italia è ispirato ad una linea di dialogo inclusiva, rispettosa delle diversità e fondata sul principio dell'universalità dei diritti umani.

L'azione del Governo e delle Istituzioni italiane avviene in sinergia con le espressioni della società civile del nostro Paese e, in particolare, con le ONG e le associazioni attive in questi settori a livello nazionale e internazionale. L'azione dell'Italia a sostegno dei diritti umani nel mondo si articola su alcune priorità di carattere tematico: la campagna per una moratoria universale delle esecuzioni capitali; la promozione dei diritti delle donne e dell'empowerment femminile; la tutela dei diritti dei minori, anche in riferimento alle situazioni di conflitto; la tutela della libertà di religione e credo e dei diritti degli appartenenti alle minoranze religiose; il contrasto a razzismo, discriminazione razziale e xe-

nofobia; l'educazione ai diritti umani; la promozione della democrazia e dello stato di diritto.

Con riferimento al tema della pena di morte, l'Italia attribuisce la massima priorità alla campagna internazionale per una moratoria delle esecuzioni capitali, nella convinzione che la pena di morte non abbia effetto deterrente di fenomeni di criminalità e che l'impegno per la moratoria universale sia un impegno a favore del rafforzamento della tutela della dignità umana.

L'azione a favore della tutela e della promozione dei diritti delle donne nasce dall'assunto che il progresso politico, civile, sociale ed economico di ogni Paese non può prescindere da una piena partecipazione ed un completo coinvolgimento delle donne su basi di eguaglianza nei processi decisionali, nelle scelte di governo, nei processi formativi ed educativi.

Per quanto concerne la tutela e promozione dei diritti dei minori, bambini e ragazzi sono una categoria particolarmente vulnerabile alle violazioni dei diritti umani, soprattutto in contesti di conflitto armato, post-conflitto e in situazioni caratterizzate da sottosviluppo, povertà estrema e tensioni sociali.

L'impegno in favore della promozione della libertà di religione e del dialogo interreligioso e della tutela dei diritti degli appartenenti alle minoranze religiose costituisce una tradizionale priorità della politica estera italiana. A fronte delle molteplici sfide poste alla pacifica convivenza tra gruppi religiosi diversi in numerose parti del mondo, l'Italia lavora con determinazione affinché la libertà religiosa e la tutela delle minoranze religiose siano oggetto di un'azione più efficace di tutela a livello internazionale.

L'educazione ai diritti umani è uno strumento di importanza fondamentale affinché ogni individuo acquisisca consapevolezza effettiva dei propri diritti e degli strumenti per rivendicarne la tutela. L'educazione ai diritti umani contribuisce a promuovere il rispetto per la dignità umana, favorisce lo sviluppo della cultura del dialogo e della reciproca comprensione, contribuisce a rafforzare la protezione effettiva dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte delle Istituzioni dello Stato e delle espressioni della società civile.

2. Il ruolo di iniziativa e il ruolo di coordinamento del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale. Le altre amministrazioni e la società civile

In relazione alle attività di tutela e promozione dei diritti umani, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) svolge un ruolo di iniziativa come pure un ruolo di coordinamento.

Di iniziativa, perché rispetto alle priorità sopra indicate il MAECI definisce periodicamente le linee d'azione lungo le quali attuare quelle priorità. In certi ambiti, il Ministero promuove il necessario lavoro di collaborazione sia con le altre amministrazioni, sia con la società civile, in particolare le Organizzazioni Non Governative. Una volta che il Ministero ha definito le priorità in ambito di politica estera, esso si coordina con gli altri attori di volta in volta interessati, in modo tale da costruire un'azione unica che ponga a sistema il Paese. Da ciò consegue un'attività molto più ampia ed efficace di quella che l'organizzazione interna del Ministero riuscirebbe a raggiungere da sola.

Ogni amministrazione apporta il proprio input in base alle proprie capacità organizzative e strumentali. In via di esempio, nell'ambito del MAECI, rispetto a una data priorità di politica estera in materia di diritti umani, la Direzione Generale per gli Affari Politici e di Sicurezza definisce un progetto che, per materia e contenuti, potrà richiedere la collaborazione di altre Direzioni Generali, ad esempio – ove si trattasse della promozione dell'empowerment femminile – della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo. In coordinamento, le due Direzioni Generali del Ministero valutano come e dove intervenire per portare avanti il progetto, identificando le modalità di realizzazione ed eventualmente prendendo contatti con gli altri attori istituzionali (amministrazioni ed enti, in base al tema) e non istituzionali.

Ancora in via di esempio, in un ambito come quello dell'azione a favore della moratoria universale della pena di morte, il coinvolgimento della società civile è costante: è stato istituito al riguardo, nel 2014, un tavolo di lavoro denominato “Task Force”, nel quale il MAECI e componenti della società civile coordinano, sulla base delle competenze di ciascuno, la definizione di azioni che possono essere condotte nei con-

fronti di Paesi terzi per sensibilizzarli rispetto al tema della campagna in ambito ONU sulla moratoria universale. Il coinvolgimento della società civile è elemento di rilievo. Sovente, su un tema come quello dei diritti umani, dietro l'azione del Governo di ciascun Paese terzo ci sono le opinioni pubbliche. Si tratta quindi di mettere insieme una serie di processi e di azioni di sensibilizzazione inserendosi in contesti culturali diversi dal nostro, secondo logiche di dialogo.

3. Azione bilaterale e azione multilaterale del MAECI

Il ruolo del MAECI rispetto alle politiche dei diritti umani è declinato sia in ambito multilaterale sia bilaterale.

Le nostre Ambasciate si occupano dei rapporti bilaterali con il Paese di accreditamento; le Rappresentanze Permanenti intrattengono rapporti con l'Organizzazione internazionale presso la quale operano: in questo caso si parla di attività multilaterale. In ambito multilaterale, il MAECI opera soprattutto presso le Nazioni Unite, l'Unione europea, il Consiglio d'Europa, l'OSCE.

4. Le Nazioni Unite

A New York ha sede l'Assemblea Generale dell'ONU, la cui Terza Commissione è competente per gli affari sociali, umanitari e culturali. A Ginevra ha sede il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, organo sussidiario dell'Assemblea Generale che monitora la situazione dei diritti umani nei diversi Paesi del mondo e agisce a tutela degli stessi attraverso procedure denominate "procedure speciali".

Spetta al MAECI, attraverso la Rappresentanza Permanente competente, individuare il modo migliore per attuare le priorità d'azione nazionali presso le Nazioni Unite. L'obiettivo è soprattutto quello di sensibilizzare la comunità internazionale sulla tutela e promozione di un determinato diritto umano, in modo tale che la promozione di quel diritto umano sia avvertita rilevante dalla comunità internazionale nel suo complesso.

Al riguardo, gran parte del lavoro si concretizza nella preparazione, partecipazione al *drafting*, votazione delle risoluzioni inerenti la tutela o promozione di un certo diritto, risoluzioni che possono essere presentate sia nazionalmente che da un Gruppo di Paesi. Ogni anno la Terza Commissione esamina circa 70 proposte di risoluzione in materia di diritti umani, che dopo essere negoziate e approvate, sono sottoposte all'adozione definitiva dell'Assemblea Generale.

Nei mesi in cui la Terza Commissione non è in sessione possono essere svolte iniziative per promuovere un diritto umano o la sua conoscenza. L'ottica è sempre quella della sensibilizzazione della comunità internazionale rispetto a temi che l'Italia ritiene prioritari.

Il Consiglio dei Diritti Umani, con sede a Ginevra, è formato da 47 Stati che entrano a farvi parte secondo un meccanismo di rotazione (un certo numero di anni per ciascun Paese, sulla base di una elezione condotta in Assemblea Generale). L'Italia è stata membro del Consiglio dei Diritti Umani per tre trienni consecutivi ed è candidata per il triennio 2019-2021. Anche se al momento l'Italia non è membro del Consiglio, ma osservatore, essa partecipa pienamente ai lavori attraverso un'attività simile, quanto a contenuti, a quella che svolge all'interno della Terza Commissione (lavoro su risoluzioni e su eventi di promozione; sensibilizzazione dei Paesi terzi). L'Italia partecipa inoltre attivamente all'esercizio periodico universale ("Universal Periodic Review") di revisione della situazione dei diritti umani nei 193 Stati membri dell'ONU.

Inoltre, nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite, l'Italia sostiene il ruolo indipendente e le attività dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, contribuendo finanziariamente ai suoi programmi; collabora con gli Esperti indipendenti e i Relatori speciali delle Nazioni Unite su questioni tematiche e situazioni-paese relative ai diritti umani nel mondo; partecipa attivamente alle attività degli Organi dei Trattati ONU responsabili per l'attuazione delle Convenzioni Internazionali sui Diritti Umani delle quali l'Italia fa parte, fornendo informazioni e presentando rapporti periodici.

5. L'Unione europea, il Consiglio d'Europa e l'OSCE

Nella propria azione esterna, l'Unione europea opera in difesa dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali. Promuove i diritti delle donne, dei bambini, delle minoranze e degli sfollati, combatte la pena di morte, la tortura, la tratta di esseri umani, le discriminazioni. Più in generale, l'UE difende i diritti umani in piena e attiva collaborazione con i Paesi partner, le Organizzazioni internazionali o regionali e gruppi e associazioni a tutti i livelli della società civile.

Sulla base delle priorità nazionali nella politica estera nel settore dei diritti umani, l'Italia assicura un costante contributo alla definizione delle linee della politica dell'Unione europea in materia. La definizione e declinazione in concreto delle priorità dell'Unione nel settore dei diritti umani è oggetto di costante interazione tra gli Stati membri, le cui sensibilità (di sostanza e di metodologia) in tema di protezione e promozione dei diritti umani variano.

L'Unione europea si è dotata di politiche specifiche in relazione a ciascuno dei temi di prioritario interesse italiano nel settore dei diritti umani, alla cui definizione l'Italia ha attivamente contribuito.

Rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri partecipano alle attività del Gruppo di lavoro del Consiglio dell'Unione competente per i diritti umani (COHOM). Il COHOM assiste il Consiglio dell'Unione europea nell'identificazione delle priorità strategiche e nel coordinamento della posizione dell'Unione europea nei fori multilaterali competenti per i diritti umani, in particolare l'Assemblea generale ONU (Terza Commissione) e il Consiglio Diritti Umani ONU a Ginevra. È in ambito COHOM che vengono elaborate, annualmente, le Conclusioni del Consiglio sulle priorità dell'Unione europea nei fori ONU. Lo stesso Gruppo di lavoro elabora ogni anno un Piano di lavoro strategico, destinato ad uso interno, relativo all'azione dell'Unione nei fori internazionali competenti in materia di diritti umani. Tale Piano viene approvato dal Comitato Politico e di Sicurezza dell'Unione.

L'attenzione del COHOM ai diritti umani opera sia a livello geografico (monitoraggio e determinazione di una politica diritti umani rispetto a un Paese terzo) che a livello tematico (promozione di specifici diritti umani).

Il mandato del COHOM prevede che il Gruppo sia responsabile dello sviluppo e dell'attuazione degli strumenti UE per le politiche in materia di diritti umani, in particolar modo le linee guida dell'Unione in tema di diritti umani e i dialoghi condotti dall'Unione con i Paesi terzi in materia. Il Gruppo collabora alle politiche di "public diplomacy" dell'Unione relative ai diritti umani, ossia contribuisce alla valutazione di quale sia di volta in volta il miglior strumento di comunicazione nell'ottica di sensibilizzare i Partner internazionali in materia di diritti umani.

Il Consiglio d'Europa tratta tutte le questioni rilevanti che interessano la società europea, ad eccezione della difesa. Il suo programma di lavoro abbraccia, fra gli altri, i seguenti settori: diritti dell'uomo, mass media, cooperazione giuridica, coesione sociale, salute, educazione, cultura, patrimonio, sport, gioventù, democrazia locale e cooperazione transfrontaliera, ambiente e assetto territoriale.

La vasta gamma di iniziative promosse dal Consiglio d'Europa assume spesso la forma di Convenzioni volte ad armonizzare le legislazioni degli Stati membri tra loro ed a renderle conformi agli standard del Consiglio. L'Italia partecipa alle attività del Consiglio d'Europa, anche in tema di tutela e promozione dei diritti umani, attraverso la Rappresentanza Permanente a Strasburgo, che, in relazione alla materia qui trattata, opera sulla base delle indicazioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Come negli altri consessi multilaterali, l'Italia partecipa con i vari Stati membri alla definizione delle politiche, assicurando il proprio apporto ai processi decisionali nei diversi organi, politici e tecnici. In particolare, il Comitato dei Ministri, organo decisionale del Consiglio d'Europa, è composto dai 47 Ministri degli Esteri o dai loro Rappresentanti Permanenti a Strasburgo. Anche in questo caso, il Ministero degli Affari Esteri lavora altresì alla sensibilizzazione della comunità internazionale sui temi della tutela e promozione dei diritti umani, ad esempio sollecitando i Paesi Partner alla firma o alla ratifica di Convenzioni elaborate nell'ambito del Consiglio d'Europa in tema di diritti umani.

Con riferimento all'Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa (OSCE), negli ultimi anni la dimensione umana, ovvero l'insieme delle questioni attinenti a diritti umani, democratizzazione e stato di diritto, ha acquistato un ruolo crescente anche nell'ambito delle atti-

vità dell'Organizzazione. Il principale strumento di promozione in OSCE è l'ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights), con sede a Varsavia. In questo ambito vengono sviluppati l'azione di assistenza nel campo della tutela dei diritti umani, l'attività di monitoraggio elettorale e di consulenza giuridico-costituzionale nei Paesi in transizione. L'Italia partecipa alla definizione delle linee politiche e delle attività dell'Organizzazione, attraverso la Rappresentanza Permanente presso l'OSCE, sulla base delle indicazioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

6. L'azione sul piano bilaterale

Sul piano bilaterale l'azione del MAECI per la tutela e promozione dei diritti umani si sostanzia prevalentemente in attività di sensibilizzazione condotta direttamente con il Paese terzo interessato: alla luce delle priorità italiane in materia di diritti, in occasione di incontri istituzionali di autorità italiane con le autorità del Paese interessato, il MAECI elabora messaggi in tema di promozione e protezione dei diritti umani intesi a sensibilizzare le autorità di quel Paese rispetto a un determinato tema o intesi a promuovere un dialogo sui temi dei diritti umani. Il MAECI prepara altresì gli incontri di dialogo in materia di diritti umani che si svolgono con alcuni Paesi terzi. Costante è anche il raccordo con le Sedi all'estero per le attività che queste ultime svolgono in materia.

Esistono varie modalità di sensibilizzazione al rispetto e alla tutela dei diritti umani. Salvo ragioni specifiche che richiedano un diverso approccio, l'azione italiana è caratterizzata, sul piano generale, da modalità inclusive e dialoganti. L'ottica è quella di assicurare i migliori margini possibili di successo ad iniziative di sensibilizzazione presso le autorità locali. L'attenzione alla storia e alla cultura di ogni interlocutore è di norma apprezzata dalle autorità – e dalla società civile – di un determinato Paese terzo.

7. Il diritto internazionale umanitario

Le Convenzioni dell’Aja, le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e i tre Protocolli aggiuntivi costituiscono gli atti giuridici di riferimento in materia. Le Convenzioni adottate all’Aja, in occasione delle Conferenze diplomatiche del 1899 e del 1907 sono state i primi strumenti giuridici internazionali a codificare le norme che i belligeranti devono osservare durante le ostilità. La Prima e la Seconda Convenzione di Ginevra impegnano gli Stati firmatari a proteggere i feriti, i malati, i naufraghi, il personale medico, le ambulanze e gli ospedali. La Terza Convenzione di Ginevra regola il trattamento dei prigionieri di guerra. La Quarta Convenzione di Ginevra contiene norme a protezione dei civili che si trovano in mano nemica o in territorio occupato. I successivi Protocolli completano i dispositivi delle Convenzioni.

Le numerose crisi in atto in molteplici aree del mondo costituiscono una sfida per il diritto internazionale umanitario. La crescente difficoltà di distinzione tra combattenti e civili nelle operazioni militari; la loro natura asimmetrica; la proliferazione di gruppi armati non statuali; l’outsourcing di attività militari a compagnie private, sono tutti fattori nuovi rispetto all’apparato convenzionale. Il MAECI lavora alla promozione del diritto internazionale umanitario e alla sua applicazione, nella considerazione che i principi di Ginevra rappresentano la base fondamentale ed imprescindibile per proteggere i combattenti, i prigionieri e le popolazioni civili nei teatri di guerra e che il diritto internazionale umanitario costituisce un rilevante ed appropriato strumento di regolazione della condotta delle parti in conflitto e di garanzia di protezione di coloro che non partecipano, o non partecipano più, alle ostilità.

Il nostro Paese ha ratificato tutte le Convenzioni ed i Protocolli in materia e ha una lunga storia di collaborazione istituzionale con la Croce Rossa Italiana (CRI) e con il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR). L’Italia collabora inoltre con l’Istituto Internazionale di Diritto Umanitario di Sanremo, uno dei più importanti centri di formazione internazionali per il personale militare nel settore del diritto internazionale umanitario.

8. I risultati

Si sono citate, sopra, le priorità italiane in tema di tutela e promozione dei diritti umani: si riportano qui di seguito i principali risultati dell'azione italiana in materia di campagna per una moratoria universale delle esecuzioni capitali; di promozione dei diritti delle donne; di tutela dei diritti dei minori, anche in riferimento alle situazioni di conflitto; di tutela della libertà di religione e credo e dei diritti degli appartenenti alle minoranze religiose.

L'Italia ha dato impulso a diverse iniziative in favore della moratoria universale della pena di morte, che hanno portato alla storica adozione della prima risoluzione sulla moratoria della pena capitale da parte dell'Assemblea Generale dell'ONU nel dicembre 2007, approvata con 104 voti a favore, 54 contrari e 29 astensioni. L'impegno italiano si è rinnovato l'anno successivo quando, insieme a un'alleanza interregionale formata da 89 Paesi di tutte le aree del mondo, l'Italia ha promosso una seconda risoluzione sulla moratoria, approvata dall'Assemblea Generale con un numero maggiore di voti favorevoli (106) e un numero minore di voti contrari (46). Da allora, la risoluzione per una moratoria dell'uso della pena di morte viene approvata con cadenza biennale dall'Assemblea Generale, registrando un numero sempre crescente di voti favorevoli. Da ultimo, la Quinta risoluzione per la moratoria delle esecuzioni capitali è stata adottata nel dicembre 2014, con un numero di consensi mai raggiunto prima di 117 voti favorevoli, 34 astensioni e 38 voti contrari. Tale risultato, come indicato sopra, è stato possibile anche grazie all'istituzione, nel luglio 2014, di una Task Force composta dal MAECI e dalle rappresentanze della società civile più attive contro la pena di morte, per favorire l'azione italiana di sensibilizzazione nei confronti dei Paesi in cui la pena capitale è ancora in vigore.

L'Italia è attivamente impegnata, sia sul piano diplomatico-negoziale, che su quello della cooperazione allo sviluppo, nella campagna internazionale contro le mutilazioni genitali femminili (MGF). Grazie anche all'impegno dell'Italia in ambito ONU, nel 2012 dopo un'azione quasi decennale si è giunti all'approvazione per consenso della prima risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU in materia, cui è seguita l'adozione per consenso di una nuova risoluzione nel dicembre 2014,

con un numero record di 125 co-sponsorizzazioni. L'elemento caratterizzante della campagna contro le mutilazioni genitali femminili è il crescente ruolo dei Paesi che maggiormente sono affetti da tali pratiche, segno della condivisione da parte dei Governi della necessità di eradicare tale fenomeno con azioni di sensibilizzazione ed educazione.

In ambito multilaterale, tra le numerose iniziative esistenti per la protezione dell'infanzia e la promozione dei diritti dei minori, si ricorda in particolare la risoluzione annuale dell'Assemblea Generale dell'ONU sui diritti del fanciullo, che è presentata dall'Unione europea insieme ai Paesi del Gruppo latino-americano. La risoluzione contiene un ampio elenco di raccomandazioni affinché i minori possano godere di tutti i diritti senza alcuna discriminazione.

La tutela dei bambini coinvolti nei conflitti armati rappresenta una importante direttrice dell'azione che l'Italia svolge a favore dei minori a livello internazionale. Tale impegno si è concretizzato in ambito europeo, con l'impulso all'adozione di "Linee Guida in materia di bambini e conflitti armati", e in ambito ONU, ove l'Italia è stata ad esempio tra i sostenitori del progetto del Dipartimento ONU per le Operazioni di Peacekeeping (DPKO) di addestrare i "caschi blu" al rispetto dei diritti dei minori.

Un'altra delle campagne promosse dall'Italia riguarda i minori vittime di matrimoni precoci e forzati. Il nostro Paese è infatti parte del gruppo trans-regionale che ha promosso l'adozione per consenso della prima risoluzione sostanziale dell'Assemblea Generale dell'ONU per l'eliminazione dei matrimoni precoci e forzati, nel dicembre 2014. Anche il Consiglio Diritti Umani è attivo in materia.

Il nostro Paese è stato inoltre in prima linea nei negoziati che hanno portato il Consiglio di Sicurezza a pronunciarsi sulla violenza sessuale in situazioni di conflitto armato, affinché fosse riconosciuto il nesso tra il contrasto ad ogni forma di violenza sessuale o di genere e la sicurezza internazionale.

L'Italia, insieme agli altri Stati membri dell'Unione europea, promuove ogni anno una risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU sulla libertà di religione o credo e di condanna di ogni forma di intolleranza e discriminazione su base religiosa. L'Italia sostiene inoltre le attività del Relatore Speciale ONU sulla libertà religiosa, un esperto

indipendente che ha tra i suoi compiti quello di rivolgere raccomandazioni agli Stati per migliorare la difesa della libertà religiosa nel mondo. Si ricordano, inoltre, a livello europeo, le “Linee Guida UE sulla libertà di religione o credo”, adottate nel 2013, con l’obiettivo di intensificare l’azione politica europea nei confronti dei Paesi terzi nel settore della libertà di religione. Su impulso italiano, le Linee Guida si riferiscono anche all’esercizio collettivo della libertà di religione, a tutela delle comunità religiose minoritarie.

IL RUOLO E LE ATTIVITÀ SVOLTE DAL CONSIGLIERE ECONOMICO E COMMERCIALE NELLE MISSIONI ALL'ESTERO

Cristiano Musillo

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. Costruire una “rete italiana”. 3. Costruire una “rete locale”. 4. Le mappature: imprese italiane e opportunità di investimento. 5. Conclusioni.*

1. Introduzione

Alla diplomazia tradizionale che si occupa di relazioni politiche bilaterali e multilaterali si è andato affiancando un concetto moderno di diplomazia economica, che gradualmente ha assunto un ruolo prominente nella gran parte delle Cancellerie dei Paesi dell'Occidente.

La Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche annoverava già nel 1961 tra le funzioni di una missione diplomatica lo sviluppo delle relazioni economiche tra lo Stato accreditante e lo Stato accreditario, tuttavia, l'interpretazione attuale di diplomazia economica ha comportato una ridefinizione del ruolo del consigliere economico e commerciale. Il diplomatico che si trova a dover difendere gli interessi economici del proprio Paese è ora divenuto un manager pubblico dotato di abilità e conoscenze specifiche.

L'uso dei “social media” e lo sviluppo delle telecomunicazioni hanno intensificato il rapporto e il confronto che il diplomatico ha con i diversi attori all'estero, nazionali e locali (professori universitari, rappresentanti ONG, rappresentanti delle regioni, rappresentanti degli altri enti locali, manager delle aziende all'estero, autorità, colleghi di Ambasciate di altri Paesi, ecc.). Inoltre, il diplomatico affronta la sfida di presentare un'immagine integrata del Paese, privilegiando un approccio culturale a tutto tondo che contempi gli aspetti economici, scientifici, tecnologici e innovativi del “Marchio Nazionale”. Quanto più sarà in

grado di raccontare “storie di successo” del proprio Paese, tanto più darà il senso di una realtà nazionale che vive di tradizione ma che è proiettata nella contemporaneità.

Per l’Italia, questa premessa è ancora più vera rispetto ad altri Paesi: il diplomatico italiano presterà attenzione a quell’insieme di fattori materiali e immateriali, razionali ed emozionali, che influenza le scelte economiche dei consumatori e dei *policy makers* e che si traduce in una forte attrattività per investitori e turisti stranieri.

Durante i quattro anni e mezzo trascorsi in Brasile quale consigliere economico e commerciale, ho avuto modo di identificare e analizzare vari aspetti di questa professione, mettendo a fuoco pratiche metodologiche rivelatesi poi molto proficue.

2. Costruire una “rete italiana”

In via preliminare è utile sapere che l’attività di promozione all’estero del sistema economico italiano è affidata alla Cabina di Regia per l’Internazionalizzazione¹, istituita nel 2011 e co-presieduta dal Ministro degli Affari Esteri e dal Ministro dello Sviluppo Economico. Alla Cabina di regia prendono parte i principali attori governativi ed economici nazionali e regionali impegnati nell’internazionalizzazione del sistema Paese, quali il Ministro per i Beni, le Attività Culturali e il Turismo, che co-presiede per le materie di propria competenza, il Ministro dell’Economia e delle Finanze, il Ministro per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, i Presidenti della Conferenza delle Regioni, nonché i Presidenti di UnionCamere, Confindustria, Rete Imprese Italia, ABI e Alleanza delle Cooperative Italiane.

La Cabina di Regia si prefigge di definire le linee guida e di indirizzare e coordinare le politiche di internazionalizzazione, mettendo a sistema le iniziative per la promozione con gli strumenti di analisi e penetrazione sui mercati, destinando l’uso delle risorse finanziarie verso obiettivi specifici e condivisi. Le attività dell’Agenzia ICE e dell’ENIT

¹ Per maggiori informazioni sulla Cabina di Regia per l’Internazionalizzazione, si veda la legge del 22.12.2011, n. 214, al seguente link: http://www.ice.gov.it/legge_214.pdf.

sono sottoposte all'indirizzo della Cabina di Regia e, all'estero, anche alla funzione di coordinamento e vigilanza del Capo Missione.

Quando il consigliere economico e commerciale sarà arrivato nella sua nuova Sede, inizierà subito a costruire quella rete di contatti che gli sarà utile per impostare nel migliore dei modi il suo lavoro. Mi riferisco prima di tutto alla necessità di creare una “rete italiana” nel Paese di accreditamento o a entrarvi a farne parte con dinamismo nel caso sia già funzionante. Darà priorità ai rapporti con:

- l'ufficio ICE, che segue con particolare attenzione le PMI, i consorzi e le reti di imprese per promuovere la loro internazionalizzazione, incrementare il commercio con il Paese di accreditamento e attrarre gli investimenti in Italia;
- l'ufficio dell'addetto alla difesa, che si occupa di tutte le questioni relative al settore militare;
- l'ufficio ENIT, che cura le attività volte a far conoscere l'Italia quale meta turistica;
- la delegazione o l'addetto finanziario della Banca d'Italia, se presenti, che effettua studi sull'evoluzione della congiuntura reale e finanziaria del Paese ospitante e intrattiene i contatti con le istituzioni monetarie e con banche e intermediari finanziari;
- l'esperto della Guardia di Finanza, se presente, che esercita attività di cooperazione internazionale per il contrasto all'evasione fiscale e alla criminalità economico-finanziaria;
- la/e Camere di Commercio, entità di diritto locale con il riconoscimento di Assocamerestero e/o del MISE con il compito di favorire l'internazionalizzazione delle imprese italiane e promuovere il *Made in Italy*;
- gli uffici di rappresentanza delle Regioni;
- i funzionari italiani presso le OO.II., con particolare riferimento a quelle operanti nei settori economico e finanziario;
- il sistema bancario italiano in loco che, operando sul mercato dei capitali, direttamente o mediante accordi con banche locali, fornisce consulenza e credito alle imprese;
- gli uffici di Simest, società creata nel 1990, appartenente dal 2012 al Gruppo CDP, con il compito di promuovere l'internazionalizzazione delle imprese italiane, sostenendone gli investimenti italiani all'este-

ro, sotto il profilo sia tecnico sia finanziario, e agevolandone l'attività commerciale. Può acquisire partecipazioni nelle imprese italiane all'estero fino al 49% del capitale sociale;

- gli uffici di Sace, società attiva dal 1977 nei settori del credito all'esportazione, assicurazione del credito, protezione degli investimenti, garanzie finanziarie, cauzioni e factoring. Trasformata, nel 2004, da ente pubblico economico in SpA, fa parte del Gruppo CDP;
- le imprese italiane;
- gli uffici legali e di consulenza italiani.

Inoltre, il consigliere economico e commerciale intratterrà rapporti continui con i colleghi dei consolati di carriera e con i titolari degli uffici onorari, se presenti nel Paese. Tale approccio di rete gli consentirà di diffondere le informazioni rilevanti e promuovere iniziative coinvolgendo una serie di attori del sistema Italia, proponendosi come aggregatore e punto di riferimento dei suoi partner istituzionali e privati.

Il ruolo del diplomatico è, dunque, quello di divenire parte attiva nel coordinamento di tutti questi interlocutori, veicolando informazioni utili al Sistema Italia, grazie a una rete funzionante di comunicazioni e di relazioni.

3. *Costruire una "rete locale"*

Dopo aver costruito una rete italiana, per essere pienamente operativi e inserirsi nel tessuto sociale ed economico del Paese in cui si sta lavorando, è necessario costituire una "rete locale", formata da quelle istituzioni, partner privati e persone chiave che potranno essere d'aiuto, anche in momenti di necessità. Mi riferisco a:

- Autorità centrali: il Ministero degli esteri, ma anche i dicasteri tecnici, come attività produttive/sviluppo economico, difesa, telecomunicazioni, politiche agricole e per la pesca, energia, petrolio e risorse minerarie, salute, ecc.;
- Autorità indipendenti in settori di particolare interesse, quali comunicazioni, trasporti, aviazione civile, agroalimentare, vigilanza sanitaria;

- Autorità di regioni ed enti territoriali in Stati a ordinamento regionale e stati federati in ordinamenti federali;
- Agenzie di promozione delle esportazioni e degli investimenti, che saranno utili coinvolgere per la parte relativa all'attrazione degli investimenti e all'incremento del commercio bilaterale;
- Ambasciate straniere di Paesi che rivestono un ruolo di rilievo nello Stato di accreditamento e la delegazione dell'Unione europea nei Paesi terzi o gli uffici di rappresentanza nei Paesi dell'U.E.
- Associazioni di categoria e centri lobbistici impegnati in settori economici di interesse per le relazioni economiche bilaterali;
- Uffici legali e di consulenza di impresa, che saranno ottimi riferimenti per gli investimenti nelle due direzioni, da e verso l'Italia.

Il diplomatico si avvale di tutte le informazioni utili a formarsi un'idea di ciò che il Paese di accreditamento sia veramente.

Quando nel 2011 arrivai in Brasile, mi trovai a dover redigere il primo rapporto sulla situazione economica del Paese. All'epoca il Brasile cresceva a "ritmi cinesi": nel 2010 il PIL era cresciuto del 7,5% e le riviste internazionali indicavano nel Brasile una sorta di "El Dorado". In seguito, però, le percentuali di crescita incominciarono a ridursi fino ad arrivare allo 0,1% nel 2014 e addirittura a -3,6% nel 2015. Nell'analisi di lungo periodo, quindi, l'imprenditore, l'analista o il professore si trova a valutare la portata complessiva dell'evoluzione economica di un Paese.

Il consigliere commerciale deve, quindi, fungere da una delle "stanze di compensazione" per orientare gli operatori economici e offrire un quadro di lettura preciso. Oggi, si parla del Brasile, infatti, come un Paese in grave difficoltà: per questa ragione è sempre importantissimo basare ogni valutazione economica su dati numerici certi e un'analisi diretta della realtà sociale in cui si vive.

Il quadro generale che ne scaturisce può anche essere molto lontano dalle tendenze delle stampe nazionali e dalle agenzie di *rating*, a volte anche queste ultime influenzate in modo eccessivo da elementi contingenti.

4. Le mappature: imprese italiane e opportunità di investimento

Il censimento delle imprese italiane nel Paese è un elemento essenziale di conoscenza per l'attività del consigliere economico. Potrà essere realizzato in modo efficiente soltanto se sarà già in funzione una rete italiana e una rete locale, che forniranno informazioni dettagliate e aggiornate sulla presenza delle aziende anche in posti remoti dalle sedi istituzionali.

In Brasile la mappatura ha preso in considerazione unicamente le aziende controllate direttamente da una casa madre italiana; quindi, non *trading companies* o imprese costituite in Brasile da italiani residenti. I dati si sono poi riferiti al numero di aziende e non al fatturato o volume di capitale investito. Il data base così realizzato ha censito 903 stabilimenti produttivi e filiali di 574 imprese italiane².

Se si opterà per una scelta che registri soltanto la presenza delle filiali di case madri italiane e non di tutte le aziende partecipate da capitali italiani o costituite da cittadini italiani, il lavoro sarà sicuramente più agevole.

La Banca centrale brasiliana, infatti, ad esempio, aveva pubblicato uno studio che registrava le aziende partecipate per almeno il 10% da capitale straniero. In tale ricerca, la Banca centrale rilevava la presenza di 1.030 imprese italiane in Brasile rispetto alle 600 imprese italiane censite dalla mappatura realizzata dall'Ufficio economico dell'Ambasciata a Brasilia. Tale dato risultava più ampio rispetto a quello del censimento, in quanto includeva la partecipazione di capitali provenienti anche da persone fisiche o da gruppi industriali che avevano deciso di trasferire in Brasile la propria sede.

Tuttavia, il fine che ci si era prefissi con la banca dati era quello di analizzare il legame industriale tra case madri italiane e relative filiali. Tali informazioni hanno consentito, infatti, di tracciare un quadro degli Stati federati brasiliani e dei settori produttivi che storicamente avevano maggiormente attratto i capitali italiani nel Paese sudamericano. Considerando la localizzazione geografica delle aziende, si è potuto notare

² Per consultare la banca dati delle imprese italiane presenti in Brasile si veda: http://www.infomercatiesteri.it/presenza_italiana_brasile.php?id_paesi=38#/.

come gli Stati del sud e del sud-est brasiliano, tradizionalmente più industrializzati, avessero continuato a rappresentare la principale meta degli investimenti italiani. Tuttavia, la mappatura ha segnalato una tendenza di espansione produttiva verso Stati del nord-est e del centro-ovest brasiliano i quali, oltre a presentare negli ultimi anni una crescita significativa del loro PIL, offrivano incentivi e agevolazioni di particolare rilievo.

Dal punto di vista settoriale, è emerso il protagonismo delle aziende italiane nell'ambito della meccanica, con i suoi svariati segmenti, del settore automobilistico e dei servizi; la presenza di alcuni grandi gruppi che ha facilitato la formazione di solidi distretti industriali caratterizzati dalla presenza di PMI italiane e brasiliane.

L'analisi condotta ha offerto indicazioni interessanti per chiunque intendesse affrontare la sfida di un nuovo investimento di carattere produttivo in Brasile, consentendo di conoscere le aziende presenti, la regione italiana di loro provenienza e lo Stato federato di destinazione dell'investimento italiano. In particolare, le PMI hanno potuto attingere informazioni direttamente dalle aziende censite, costituire consorzi o reti di imprese, andare a posizionarsi in indotti di grandi aziende italiane oppure in distretti industriali già esistenti.

La banca dati consente di effettuare la ricerca per ragione sociale dell'impresa, sia italiana sia brasiliana, per regione e provincia italiane di provenienza e per Stato federato e città brasiliane di destinazione dell'investimento, nonché di restringere la ricerca a uno dei 42 settori merceologici evidenziati nel menù a tendina "Settore".

Una volta ottenuta la suddetta mappatura delle aziende italiane operative sul territorio, il ruolo essenziale dell'ambasciata, e in particolare del consigliere economico, è quello di sostenerle e di dare indicazioni sui settori maggiormente favorevoli a ulteriori investimenti italiani.

La mappatura delle opportunità di investimento rappresenterà, quindi, il passo successivo, vale a dire uno studio che incroci la "domanda di Italia" da parte degli operatori locali con l'offerta proveniente dal nostro sistema economico. Non si tratta, quindi, di realizzare una guida per l'imprenditore, ma di analizzare i vari settori del mercato in cui si opera, le varie regioni o Stati federati del Paese e tutta quella complessa

struttura normativa, fiscale e del credito che è parte essenziale di un possibile investimento all'estero.

A titolo di esempio, fornisco quanto realizzato presso l'ufficio economico e commerciale in Brasile. L'e-book che ho curato dal titolo "Il modello di sviluppo industriale del Sistema Italia in Brasile"³, e che è stato premiato dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale quale Buona Prassi 2012 ha preso in esame i seguenti aspetti:

- Aspetti Generali e caratteristiche del Brasile
- Relazioni economiche bilaterali
- Mappatura delle opportunità: visione territoriale e profilo settoriale
- Opportunità nel settore delle infrastrutture
- Strumenti finanziari offerti dall'Italia e dal Brasile
- Strategie di entrata sul mercato
- Internazionalizzazione delle imprese brasiliane e investimenti del Brasile in Italia
- Il sistema fiscale brasiliano
- Guida alle esportazioni
- Guida alla costituzione di un'impresa
- Legislazione sui visti di lavoro
- La tutela della proprietà intellettuale in Brasile
- Legge di incentivo alla cultura e legge di incentivo allo sport
- Progetto "Scienza senza Frontiere" – opportunità per le imprese nel settore della formazione
- Elenco delle imprese italiane censite divise per settori e regioni.

L'ebook ha fornito agli imprenditori italiani uno strumento semplice e di rapida consultazione per la loro pianificazione strategica rispetto a un mercato importante quale quello brasiliano. In particolare, si sono prese in esame le opportunità presentate dal piano di ammodernamento delle infrastrutture varato dal governo brasiliano: rete stradale e ferroviaria, porti, aeroporti e sistema di mobilità urbana. Si è anche dedicato un approfondimento al tema ambientale, con enfasi sull'efficienza energetica, la raccolta e l'utilizzo dei rifiuti, il risanamento. Le opportu-

³ Si vedano l'edizione 2011 in http://www.esteri.it/mae/approfondimenti/2011/20111005_ebook_mae.pdf e l'edizione 2012 in www.ambbrasilia.esteri.it/ambasciata_brasilia/it/in_linea_con_utente/pubblicazioni.

nità di investimento per le aziende italiane, soprattutto per le PMI, sono state presentate con una serie di schede di carattere territoriale e settoriale che guidano gli operatori nell'analisi.

Il documento offre una rassegna sintetica dei progetti infrastrutturali in generale e di quelli legati ai grandi eventi sportivi, in particolare la Coppa del Mondo di calcio del 2014 e le Olimpiadi estive di Rio de Janeiro del 2016. Una sezione dedicata alle linee di credito e agli strumenti offerti da istituzioni finanziarie italiane e brasiliane ha fornito indicazioni sulle fonti di finanziamento destinate agli investimenti in Brasile.

Quale complemento ai contenuti proposti nell'ebook è stata inserita in appendice un'analisi sull'internazionalizzazione delle imprese brasiliane in Europa, curata da Confindustria, volta a segnalare la nuova tendenza del sistema produttivo brasiliano ad affacciarsi sui mercati esteri, anche con investimenti di rilievo.

Inoltre, l'ebook è stato arricchito di una guida alle esportazioni per facilitare gli adempimenti necessari all'ingresso dei prodotti in Brasile, un vademecum fiscale che fornisce indicazioni sul sistema di imposte e tributi brasiliano, una guida sulla tutela della proprietà intellettuale contenente informazioni sulla registrazione dei marchi e dei brevetti e, infine, la lista delle aziende italiane censite.

L'analisi, quindi, non si è fermata soltanto all'individuazione dei settori in cui si concentravano gli investimenti italiani ma è andata oltre, verificando l'esistenza di "reti" di imprese italiane, osservando in che misura le grandi aziende avessero fatto da traino alle PMI ed esplorando l'interesse del mercato brasiliano in maniera prospettica al fine di individuare per ciascun settore industriale italiano la destinazione più adatta per ubicazione geografica, agevolazioni fiscali, doganali, vocazione del tessuto industriale e programmi di sviluppo economico.

È importante, infatti, sottolineare come le PMI, più dei grandi gruppi industriali, abbiano bisogno di un accesso al credito che può essere facilitato tramite il ruolo del settore bancario italiano, di Simest e degli Istituti di credito locali. Inoltre, è particolarmente importante il lavoro di orientamento sulle agevolazioni fiscali e per l'acquisizione di terreni che i singoli Stati federati o le Regioni possono concedere per attrarre investimenti nelle proprie aree.

5. Conclusioni

Il consigliere economico, come ho potuto brevemente illustrare, costruirà e utilizzerà le “reti”, sia quella delle componenti del sistema Italia, sia quella degli interlocutori locali, identificando gli obiettivi dell’azione economica. Il diplomatico si doterà, in raccordo con la sede centrale, di strumenti innovativi che possano aiutarlo a formulare indicazioni specifiche sui settori prioritari per le imprese nei singoli mercati.

L’azione da svolgere, quindi, avrà quale fine non quello di sostituirsi alla strategia delle imprese, bensì di offrire un servizio qualificato e di alto valore aggiunto in grado di orientare e sostenere le attività dei gruppi italiani nel loro processo di internazionalizzazione.

Lo spirito di collaborazione con gli interlocutori locali e un’attività di promozione e comunicazione dei fondamentali del sistema economico italiano renderanno più efficace tale funzione. La comunicazione, infatti, rappresenta uno dei pilastri del ruolo del consigliere economico di una sede all’estero, che tenderà sempre più a identificarsi con la “promozione integrata del Marchio Italia”.

STRUTTURA E FUNZIONAMENTO DEGLI ISTITUTI ITALIANI DI CULTURA

Emanuela Curnis

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. Gli Istituti Italiani di Cultura e la loro funzione. 3. Gli IIC e la loro dislocazione geografica. 4. Il Personale in servizio presso gli IIC. 5. Finanziamento degli IIC. 6. Criticità.*

1. Introduzione

Promuovere la cultura e la lingua italiane significa valorizzare il nostro patrimonio nazionale, frutto della nostra creatività e della ricerca che viene svolta nel nostro Paese. La cultura italiana è quindi un patrimonio che non è fine a se stesso, ma funzionale alla crescita del nostro Paese e per questo motivo, secondo un nuovo approccio, si lega la cultura alla promozione del Sistema Paese. Chi si occupa della promozione della cultura? In Italia hanno tale compito il MiBACT (Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo) e il MIUR (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca). All'estero, invece, gli strumenti di promozione sono le Ambasciate, i Consolati, l'Enit (Agenzia Nazionale del Turismo) e, soprattutto, gli Istituti Italiani di Cultura (IIC). Questi ultimi, alcuni dei quali risalenti agli anni '20, sono oggi regolati dalla legge del 22 dicembre 1990, n. 401, e dal regolamento attuativo della stessa, il decreto 27 aprile 1995, n. 392, come successivamente modificati e integrati. Tale legge, nel disciplinare in maniera organica gli Istituti, il loro ruolo e la loro organizzazione, li definisce il principale strumento operativo di promozione della lingua e della cultura italiane all'estero. Essi ricevono indicazioni sulle priorità strategiche e sulle linee d'azione da Roma, in quanto il sistema di promozione deve essere integrato e deve essere funzionale alla promozione complessiva del nostro Paese. Gli indirizzi provengono, in primo luogo, dal Ministe-

ro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ma anche dal MiBACT e dal MIUR.

Peraltro, per favorire un approccio integrato e sistemico, di recente è stato costituito un “Gruppo di Lavoro consultivo per la promozione della lingua e della cultura italiana” del quale fanno parte, oltre ai Ministeri sopra menzionati, la CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane), l’Accademia della Crusca, l’Accademia dei Lincei, la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l’editoria, il CNR (Consiglio Nazionale delle Ricerche), la Commissione Nazionale Italiana per l’Unesco, la Società Dante Alighieri e la Conferenza Stato-Regioni. Quindi abbiamo, da una parte, Enti Istituzionali e, dall’altra, i principali rappresentanti e promotori della nostra cultura, intesa in senso ampio. Quindi, non solo mostre e conferenze ma anche editoria, cinema, design, turismo, ricerca, scienza e tecnologia, missioni archeologiche, arte contemporanea. E queste, infatti, sono le linee direttrici che, insieme agli altri soggetti del Sistema Paese, stiamo promuovendo all’Estero e abbiamo indicato agli IIC come base della loro programmazione.

2. Gli Istituti Italiani di Cultura e la loro funzione

Gli Istituti Italiani di Cultura sono le strutture che, per legge, sono deputate alla promozione della lingua e della cultura italiane all’estero.

In particolare, essi:

- a) stabiliscono contatti con istituzioni, enti e personalità del mondo culturale e scientifico del Paese ospitante e favoriscono proposte e progetti per la conoscenza della cultura e delle realtà italiane o comunque finalizzati alla collaborazione culturale, accademica e scientifica;
- b) forniscono documentazione e informazioni sulla vita culturale italiana e sulle relative istituzioni;
- c) promuovono iniziative, manifestazioni culturali, mostre, partecipazioni a Fiere del Libro, seminari di ricerca scientifica e tecnologica o di promozione delle missioni archeologiche o di promozione del nostro turismo;

- d) sostengono iniziative per lo sviluppo culturale delle comunità italiane all'estero, per favorire sia la loro integrazione nel Paese ospitante che il rapporto culturale con la patria d'origine;
- e) assicurano la collaborazione a studiosi e studenti italiani nella loro attività di ricerca e di studio all'estero;
- f) promuovono e favoriscono iniziative per la diffusione della lingua italiana all'estero, avvalendosi anche della collaborazione dei lettori d'italiano presso le Università del Paese ospitante e delle Università italiane, mediante l'organizzazione di corsi di lingua e cultura italiane e il rilascio di certificazioni di conoscenza dell'italiano.

Nello svolgimento delle loro funzioni, gli IIC interagiscono e sviluppano collaborazioni con realtà locali straniere, come musei e università, ma anche con la realtà locale italiana, dalle Ambasciate ai Consolati, che svolgono una funzione di indirizzo e vigilanza, dai lettori che il Ministero degli Esteri invia in alcune Università ai Dipartimenti di Italicistica attivi in alcune Università, alle scuole italiane all'estero, paritarie o statali, agli esperti scientifici o culturali ex art 168 del d.P.R. 18/67, sempre inviati all'estero dal Ministero.

Nella programmazione delle loro attività gli Istituti si attengono alle linee strategiche segnalate dal Ministero, di concerto con il summenzionato "Gruppo di Lavoro consultivo". Di recente, oltre che sugli aspetti della cultura italiana classica e contemporanea, l'attenzione si è focalizzata su settori particolarmente rilevanti per lo sviluppo del Paese, quali il turismo culturale, le industrie creative (design, architettura, pubblicità) e culturali (editoria, musica, cinema), la ricerca scientifica e tecnologica. Peraltro, quest'anno la "Settimana della Lingua e della Cultura Italiana", appuntamento ormai tradizionale che si svolge in autunno, sarà dedicata al tema del design, anche in considerazione della tenuta, a partire da aprile, dopo vent'anni di assenza, della XXI Esposizione Internazionale della Triennale di Milano (nel 2015 il tema era la musica, nel 2014 l'editoria).

Le attività degli Istituti vengono costantemente promosse sui loro siti internet, recentemente rinnovati nella grafica e nelle funzionalità, così come su social media quali Facebook, Twitter e Instagram e attraverso mailing-list. Altre informazioni possono essere reperite nella Relazione annuale al Parlamento sugli IIC prodotta dal Ministero degli Affari

Esteri e della Cooperazione Internazionale e in una recente Relazione della Corte dei Conti, a seguito dell'indagine avviata dalla stessa nel giugno del 2014 sul funzionamento operativo e sulle attività degli Istituti di cultura.

3. Gli IIC e la loro dislocazione geografica

Gli IIC sono, attualmente, 83. Nel novero sono comprese anche le sedi di Tripoli, al momento non operativa a causa della situazione in Libia, e di Damasco, che funziona, anche se a ranghi ridotti, grazie a un volenteroso contrattista locale che, condizioni di sicurezza permettendo, istruisce le pratiche necessarie per consentire agli studenti siriani di frequentare Università italiane.

Gli IIC sono concentrati prevalentemente in Europa: ben 33 nei Paesi dell'UE e 8 in quelli al di fuori dell'Unione europea. Ve ne sono poi 9 nella regione del Medio Oriente e del Mediterraneo, 3 in Africa subsahariana, 18 nelle Americhe e 12 tra Asia e Oceania. La concentrazione in Europa è un retaggio storico, legato ai rapporti che, da decenni, intratteniamo con questi Paesi.

Tuttavia l'obiettivo è di ampliare via via la nostra area di azione. Infatti, le ultime chiusure di IIC, avvenute nel 2014 in attuazione della cosiddetta "Spending Review", hanno riguardato IIC con sede prevalentemente in Europa. Recentemente, è stato avviato l'iter per l'apertura di una nuova Sede in un'area promettente che ha dimostrato un forte interesse per l'Italia.

Peraltro, per rendere la Rete degli IIC più flessibile, la riforma del 2013 della legge 401/1990 ha introdotto la possibilità di accreditare gli Istituti di Cultura in Paesi diversi da quelli in cui hanno sede. Gli IIC a Belgrado e Sydney sono stati i primi ad essere accreditati in altri Paesi (rispettivamente, Montenegro e Nuova Zelanda, con decorrenza 1° gennaio 2016). Ha seguito quello di Bruxelles, dal 1° aprile 2016 competente anche per il Lussemburgo (dove si è chiuso l'Istituto nel 2014), mentre sono ancora in corso le procedure per l'estensione delle competenze dell'IIC di Bogotá a Panama e di quello di Lima in Ecuador.

Altra innovazione introdotta dalla riforma del 2013 è stata quella di permettere di destinare il Personale dell'Area della Promozione Culturale anche presso Ambasciate e Consolati in Paesi privi di IIC, per realizzare quelle attività di promozione della cultura italiana normalmente svolte dal singolo diplomatico e che potranno ora essere demandate a professionisti della materia.

4. Il Personale in servizio presso gli IIC

Gli IIC sono Uffici all'estero del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, al pari di Ambasciate e Consolati. Chi ci può lavorare? Non i diplomatici e il normale personale del Ministero degli Esteri ma i cosiddetti funzionari dell'Area della Promozione Culturale, generalmente chiamati "APC". Essi sono dipendenti del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale che accedono a tale incarico con un concorso *ad hoc*, per l'ammissione al quale sono richieste una laurea nell'area umanistica, sociale o scientifica, la conoscenza di almeno due lingue straniere e una competenza molto vasta sul patrimonio culturale del nostro Paese. Sono quindi dei "professionisti della cultura" e una volta entrati, dopo un periodo al Ministero, possono essere assegnati all'estero per svolgere le funzioni di Direttore (dirigenziale o ordinario), Capo Sezione o di Addetto, a seconda dell'esperienza maturata. Auspicabilmente in ogni Istituto dovrebbero prestare servizio un Direttore e un Addetto. Tuttavia, a seguito della progressiva riduzione del Personale dell'APC, acuitasi negli ultimi anni, anche un giovane di 25-30 anni può dirigere un Istituto, con la qualifica di "Addetto Reggente". È inoltre sempre più frequente il caso in cui, per le stesse ragioni di limitatezza dell'organico degli APC, il posto-funzione di Direttore risulti vacante e la reggenza *ad interim* dell'Istituto venga assunta dal Capo della Rappresentanza diplomatico-consolare territorialmente competente.

In base alla legge 401/90, gli IIC possono essere diretti anche dai cosiddetti "chiara fama", personalità di prestigio culturale ed elevata competenza che il Ministro degli Affari Esteri può nominare, con decreto, in alcuni Istituti considerati di particolare rilevanza.

Attualmente vi sono otto Istituti di “chiara fama”, su un totale di dieci ammessi dalla legge, localizzati nelle principali città del mondo, ovvero New York, Mosca, Berlino, Londra, Pechino, Tokyo e Parigi, cui recentemente si è aggiunta Istanbul. Quindi, ci sono figure esterne all’Amministrazione che per due o massimo quattro anni possono svolgere il ruolo di Direttore di alcuni Istituti. A cosa è riconducibile questa scelta di nominare esterni? Secondo le valutazioni del Ministro degli Esteri, si tratta di Paesi con cui l’Italia intrattiene dei rapporti privilegiati, in particolare in campo culturale, e nei quali una persona con una profonda conoscenza del Paese, una cultura e una rete di contatti molto più vasta dei funzionari dell’APC, può dare un contributo maggiore, rispetto al semplice APC, nella promozione della nostra cultura. Si tratta poi dei Paesi e delle capitali più importanti e quindi frutto di un retaggio storico. C’è la volontà politica di aprire anche nuovi IIC di “chiara fama” in Paesi emergenti, Ministero dell’Economia e delle Finanze permettendo.

Sempre in base alla legge 401/90, presso gli Istituti Italiani di Cultura possono prestare servizio anche contrattisti di ruolo del MAECI, assunti con contratto a legge italiana (ruolo ad esaurimento) o a legge locale, nonché Esperti appartenenti ad altre Amministrazioni dello Stato, Università ed Enti pubblici non economici, nominati ai sensi dell’art. 16, comma 1, e personale aggiuntivo a contratto, anche di cittadinanza non italiana, assunto localmente dagli Istituti, ai sensi dell’art. 17 della legge summenzionata, a gravare sui loro bilanci. A volte, il ricorso a quest’ultima categoria di Personale, che include anche i docenti di corsi di lingua, solleva alcune criticità, per ragioni connesse alla necessità di contemperare la normativa locale in materia giuslavoristica con alcuni principi cardine del nostro ordinamento, richiamati espressamente dalla legge 401/90 e dal suo regolamento attuativo.

5. Finanziamento degli IIC

Come vengono finanziati gli IIC? Essendo Uffici del Ministero degli Esteri, ricevono fondi da quest’ultimo, come peraltro espressamente previsto dalla legge 401/90. La dotazione annuale del 2016 è pari a 12.6

milioni di euro, da ripartirsi su una Rete di 83 Istituti. Si tratta, tuttavia, di una somma insufficiente, soprattutto se comparata con quella a disposizione di Istituzioni simili dei nostri principali *partner*. In virtù del fatto di essere dotati di autonomia finanziaria, gli Istituti sopperiscono di fatto alla scarsità della dotazione ministeriale attraverso il ricorso a varie forme di autofinanziamento, come le sponsorizzazioni e, soprattutto, l'organizzazione di corsi di lingua italiana, in gestione diretta o indiretta e la fornitura di servizi correlati. Il ricavato si aggira sui 14 milioni di euro e supera dunque la dotazione finanziaria a disposizione del Ministero degli Esteri. Altra possibile fonte di finanziamento sono gli Accordi Culturali stipulati con una pluralità di Paesi e aventi una dotazione finanziaria specifica per la realizzazione di attività in ambito culturale (ad es., nel 2015, nell'ambito degli Accordi bilaterali di cooperazione culturale con Croazia e Bosnia Erzegovina, è stata a Zagabria (ottobre-novembre) e Sarajevo (novembre-dicembre) la mostra "Capolavori dalla Collezione Farnesina. Uno sguardo sull'arte italiana dagli anni Cinquanta ad oggi", corredata da un catalogo *ad hoc* e composta da una cinquantina di opere).

Per facilitare il lavoro degli Istituti in materia amministrativo-contabile e di tenuta dei bilanci, a partire dalla fine del 2014 il Ministero degli Affari Esteri ha promosso una uniformazione delle procedure e la dematerializzazione dei documenti contabili consentendo, tra l'altro, di ridurre i tempi e i costi, garantire la coerenza e la univocità delle strutture di bilancio e dei documenti a corredo dei bilanci e attuare dal centro un controllo più diretto ed immediato sulla gestione amministrativo-contabile degli IIC. A tal fine ha avviato una revisione del regolamento degli IIC, culminata nell'adozione del Decreto Interministeriale 3 dicembre 2015, n. 211, e ha introdotto un programma informatico ad hoc, "Sistema Informativo Gestionale degli Istituti Italiani di Cultura", che consente ora la gestione telematica di tutte le fasi dei bilanci degli Istituti, dall'elaborazione degli stessi e dei documenti da allegare, alla loro trasmissione, all'approvazione da parte del MAECI. Permette altresì la predisposizione e stampa dei passaggi di consegne; l'imputazione delle singole spese alle varie voci di bilancio; la tenuta e l'aggiornamento dei registri previsti dalla normativa; la gestione elettronica delle fatture

emesse da soggetti residenti in Italia; la gestione di ogni fase degli eventi, dal loro inserimento alla loro chiusura e rendicontazione.

6. Criticità

La principale criticità è legata alla esiguità del Personale dell'Area della Promozione Culturale attualmente in servizio. A causa dei pensionamenti intervenuti negli ultimi anni e previsti nel breve periodo, alla fine del 2016 risulteranno in servizio, negli Istituti e presso l'Amministrazione Centrale, circa 110 APC, su un organico totale stabilito per legge di 149 unità. Come riconosciuto dalla Corte dei Conti nella summenzionata relazione sulle attività degli IIC, “risulta imprescindibile l'esigenza di indire procedure di concorso, almeno nei limiti in cui si intenda conservare l'attuale assetto organizzativo alla rete estera”. In assenza di un nuovo concorso, un numero consistente di Istituti è destinato a rimanere privo di funzionari dell'APC e a essere gestito, per periodi di tempo anche prolungati, dalla Rappresentanza diplomatico-consolare di riferimento. Tuttavia quest'ultima, nonostante gli sforzi, a causa delle altre numerose incombenze che gravano sulla stessa, non potrà necessariamente dedicare all'Istituto tutta l'attenzione necessaria alla gestione di una struttura complessa, che richiede competenze particolari e che, in alcune materie, è sottoposta a regole specifiche.

Altra problematicità è ricollegabile alla limitatezza della dotazione finanziaria annuale, soprattutto laddove l'IIC, per una pluralità di ragioni – non da ultimo l'assenza di personale specializzato –, non sia in grado di acquisire da altre fonti le risorse per il suo funzionamento e per la realizzazione di attività.

Occorre inoltre rilevare le difficoltà che gli IIC incontrano, a volte, nel contemperare la normativa locale con quella italiana, cui sono comunque sottoposti, con rischio di contenziosi – soprattutto con riferimento al personale aggiuntivo a contratto e ai docenti – anche molto onerosi. Peraltro, alcune disposizioni italiane, quali quelle sulla sicurezza sul lavoro o sugli appalti o sulla certificazione unica richiedono competenze specifiche e complesse che gli APC, in generale, non possiedono e impongono loro di dedicare un tempo considerevole a in-

combenze burocratiche, eventualmente a scapito della promozione della nostra lingua e cultura e delle attività proprie di un IIC. Peraltro, alcuni limiti posti dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica, ad esempio in materia di ricorso a consulenze o all'acquisto di beni e servizi, possono influire negativamente sul buon funzionamento degli IIC.

L'ATTIVITÀ DI PREPARAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE PER GLI INCONTRI INTERNAZIONALI

Emanuele di Lorenzo Badia

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* 2. *L'iter di produzione delle documentazioni.* 3. *L'articolazione delle documentazioni.* 4. *Ulteriori indicazioni.* 5. *Conclusione.*

1. Introduzione

“To do our work, we all have to read a mass of papers. Nearly all of them are far too long. This wastes time, while energy has to be spent in looking for the essential points”.

Comincia così una circolare intitolata “Brevity” che Winston Churchill ha inviato ai componenti del suo Gabinetto di guerra il 9 agosto del 1940, ovvero in piena battaglia d’Inghilterra. Il testo completo si trova nell’archivio del “War Cabinet” e ci ricorda come l’esigenza di sintesi nelle comunicazioni scritte dirette al vertice politico sia sentita già da qualche tempo.

Ho prestato servizio per oltre due anni in Segreteria generale, l’organo di coordinamento e di indirizzo strategico del Ministero degli Esteri, a rivedere numerosissime documentazioni per gli incontri del Ministro, del Capo dello Stato e del Capo del Governo. Ed è proprio da questa esperienza, così come dal periodo trascorso al Gabinetto del Ministro qualche anno fa, che ho tratto una convinzione. Le documentazioni sono il principale strumento di comunicazione tra gli uffici e il Ministro. Sono un’occasione per incidere sulle scelte del vertice politico, enucleando al meglio la linea dell’Italia su una determinata questione. È quindi anche dalla qualità della documentazione che dipende la capacità dei diplomatici di incidere, in definitiva, sulla politica estera del Paese.

Qual è l'obiettivo di una buona documentazione? È quello di mettere il Ministro in condizione di affrontare al meglio l'incontro. Questo significa che ci si deve ispirare a criteri di massima sintesi e di tempestività, anche in considerazione dei numerosissimi impegni del Ministro e del suo grado di padronanza dei dossier. Il gioco di squadra dell'Amministrazione degli Esteri nel suo complesso – uffici romani e rete estera – è essenziale per raggiungere il risultato.

2. L'iter di produzione delle documentazioni

Quali sono i principali attori coinvolti e come funziona la “catena di comando”? Nelle pagine che seguono cercherò di riassumere brevemente la procedura in materia.

La richiesta iniziale e la scadenza

Una volta fissato un incontro internazionale del Ministro, è la Segreteria generale a chiedere agli uffici del Ministero la relativa documentazione di supporto. La richiesta è diretta alla Direzione generale individuata di volta in volta come capofila, a seconda del Paese della controparte o, nel caso di eventi multilaterali, della tematica che viene affrontata alla riunione.

Al termine del percorso, che vede il coinvolgimento di tutte le altre Direzioni generali competenti su temi specifici, la documentazione viene inviata dalla Direzione capofila alla Segreteria generale, che la processa, chiedendo ogni utile integrazione, aggiornamento o revisione agli uffici. Una volta ottenuto un “prodotto” unitario da parte dell'Amministrazione, la Segreteria generale inoltra la documentazione al Gabinetto del Ministro per la revisione finale, entro la scadenza indicata. Il rispetto di questo percorso lineare è fondamentale per assicurare coerenza agli elementi che vengono forniti al Ministro.

Le documentazioni vengono chieste con una media di tre o quattro giorni lavorativi di anticipo rispetto all'incontro. È chiaro che le scadenze sono fissate tenendo conto dei tempi fisiologici di revisione dei c.d. “marsupi” (il nome colloquiale che viene usato alla Farnesina per

indicare le documentazioni) e, soprattutto, delle esigenze operative legate alla fitta agenda di impegni del Ministro. La Segreteria generale, in stretto contatto con il Gabinetto, ha il quadro completo e aggiornato di questi impegni e individua le scadenze di conseguenza.

L'agenda

La stella polare degli incontri deve essere l'agenda dei colloqui. Più sarà centrata l'agenda, maggiori saranno le possibilità di successo dell'incontro. Questo è un principio fondamentale da tenere sempre presente, in particolare nella fase di predisposizione dell'ordine del giorno.

Come nasce l'agenda di un incontro? Anche qui, il ruolo della Direzione capofila e delle Sedi all'estero è fondamentale nel processo. Non appena calendarizzato l'incontro vanno attivate l'Ambasciata e le altre strutture ministeriali interessate chiedendo loro di fornire indicazioni su possibili temi che possano formare l'oggetto dei colloqui. Vanno poi avviati i contatti con la controparte tramite l'Ambasciata italiana in loco. È buona norma, infatti, che siano le nostre Sedi all'estero a negoziare l'agenda. Soltanto in via residuale il compito può essere svolto direttamente con le Ambasciate straniere a Roma.

La definizione dell'agenda è un momento fondamentale di sintesi e di prioritarizzazione tra i contributi delle diverse Direzioni generali. Una volta ricevute tutte le indicazioni necessarie dagli attori coinvolti e sulla base di contatti avviati con la controparte, il progetto di agenda va sottoposto alla Segreteria generale, per la successiva approvazione del Gabinetto.

La qualità principale di una buona agenda è quella di essere "sostenibile". Questo significa che si deve concentrare sui punti qualificanti dell'incontro, evitando di moltiplicare il numero dei temi all'ordine del giorno. La tradizionale tripartizione dell'agenda prevede l'inclusione di temi bilaterali (tra cui, ad esempio, gli interessi delle aziende italiane, le candidature, i casi di connazionali in difficoltà), internazionali ed europei.

Nel formulare la proposta va tenuto anche conto dei tempi a disposizione per il colloquio. Può naturalmente capitare che il Ministro non parli la stessa lingua del suo interlocutore, e viceversa. In questi casi

l'incontro si terrà in regime di traduzione consecutiva, dimezzando di fatto la durata del colloquio e il tempo a disposizione per discutere i temi in agenda.

Le Sedi all'estero

I diplomatici della nostra Ambasciata nella capitale del Paese della controparte partecipano attivamente alla preparazione di un incontro, in quanto dispongono di un quadro completo e aggiornato della situazione nel Paese e dello stato di avanzamento dei principali dossier seguiti dalla Sede.

Il rapporto di collaborazione tra gli Uffici della Farnesina e le Ambasciate all'estero viene alimentato quotidianamente e non soltanto in occasione di incontri al vertice. Un assiduo e reciproco aggiornamento favorisce infatti la più ampia e tempestiva circolazione delle informazioni e lo scambio di valutazioni, entrambi elementi essenziali per la produzione di analisi e proposte per il vertice politico.

Ciò detto, in preparazione di un colloquio le Sedi hanno dei compiti precisi e sono invitate a collaborare attivamente con i funzionari della struttura capofila incaricati della predisposizione della documentazione.

Il "Signor Ministro"

La documentazione che viene predisposta a Roma può essere integrata dal c.d. "Signor Ministro", il rapporto, in forma di lettera, che il nostro Ambasciatore indirizza personalmente al Ministro alla vigilia di visite all'estero o di incontri con autorità straniere in Italia, secondo una antica consuetudine costantemente aggiornata.

I "Signor Ministro" integrano, senza duplicarla, la documentazione predisposta dal Ministero. I rapporti dovrebbero pertanto essere sintetici e concentrarsi su questioni di particolare importanza e delicatezza, per fornire un valore aggiunto grazie anche agli elementi di contesto locale.

Il c.d. "fuori sacco"

Abbiamo appena descritto l'iter di produzione della documentazione. Ma il lavoro non finisce con l'invio della documentazione al c.d. "primo piano" (gli Uffici della Segreteria generale e del Gabinetto del Ministro si trovano al primo piano del Palazzo della Farnesina). Fino al momento dell'incontro o dell'evento, vanno infatti seguiti con attenzione gli ulteriori sviluppi che potrebbero verificarsi in relazione a un dossier internazionale o a una questione bilaterale inseriti nell'agenda del colloquio.

Se si verificano variazioni significative rispetto a quanto indicato nella documentazione, va predisposto un c.d. "fuori sacco". Si tratta di un aggiornamento puntuale e specifico di una nota informativa o di uno spunto d'intervento, che andrà ben evidenziato nel testo della documentazione e inviato tempestivamente alla Segreteria generale e al Gabinetto.

3. L'articolazione delle documentazioni

Come detto, i requisiti di fondo di ogni documentazione sono quelli della estrema sintesi, unita alla concretezza, alla chiarezza, alla focalizzazione dei contenuti sui temi in agenda e al rispetto dei tempi di consegna. Il lavoro va quindi organizzato intorno a queste quattro caratteristiche fondamentali. Esaminiamo di seguito il caso di un classico colloquio bilaterale, che rappresenta la "richiesta tipo" di documentazione. Vi sono naturalmente anche altre tipologie di impegni internazionali, che vedremo nel quarto paragrafo.

Lo scenario

Con la lettura dello scenario il Ministro si farà un'idea dell'incontro che sta per affrontare. Lo scenario deve quindi contenere alcune informazioni essenziali per inquadrare il colloquio, non dovrebbe superare una pagina e va strutturato per *bullet points*.

È importante segnalare in apertura da chi è stato richiesto il colloquio, così come accennare brevemente ai risultati dell'ultimo incontro del Ministro con la stessa controparte. Vi sono poi dei punti saldi degli scenari dei "marsupi" ministeriali, che è sempre bene conoscere e replicare. Anzitutto si può descrivere molto brevemente il contesto internazionale in cui l'incontro si svolge. Basta qualche frase, considerato il Ministro è naturalmente al corrente del quadro generale. Vanno anche descritti, sempre in estrema sintesi, gli ultimi sviluppi di politica interna del Paese, così come quelli relativi alla politica estera e alla situazione economica della controparte.

Essenziale è anche il riferimento ai rapporti bilaterali tra l'Italia e il Paese da cui proviene l'interlocutore. Sono questi gli aspetti che attirano maggiormente l'attenzione del vertice politico. Il Ministro intrattiene infatti frequentissimi contatti con i suoi omologhi sui temi di attualità internazionale, mentre i profili bilaterali dei rapporti emergono con minore frequenza. Un accenno ragionato a queste tematiche permette poi di collegare lo scenario con la successiva descrizione delle finalità dell'incontro.

Gli obiettivi

Perché si è suggerito al Ministro d'incontrare una personalità straniera? Come mai gli è stato consigliato di accettare una richiesta d'incontro? Sono quesiti essenziali, la cui risposta è alla base della redazione di una buona documentazione.

A queste domande si può rispondere in mezza pagina, articolando gli obiettivi del colloquio e/o della visita. Si tratta di ragionare sui c.d. *deliverables*, ovvero di indicare con chiarezza i risultati attesi e tangibili e le iniziative concrete che possono scaturire dall'incontro.

Un breve elenco di esempi può essere utile: la firma di un accordo, il sostegno a una candidatura, l'adozione di un documento, la concessione di aiuti, lo sblocco di un negoziato, il varo di un'iniziativa, il contributo che si riesce a portare a un processo politico.

Individuare chiaramente le finalità dell'incontro è importante anche in termini di comunicazione. È proprio su questa base che il Servizio Stampa predispone gli elementi a uso degli organi d'informazione.

La biografia

I CV vanno predisposti in forma sintetica. Si tratta di riportare in poche righe i dati biografici e professionali essenziali della persona, come la data di nascita, la data in cui ha assunto l'attuale incarico e i precedenti incarichi di maggior rilievo. Va da sé che i dati dovranno essere sempre aggiornati, consultando esclusivamente siti istituzionali e facendo un controllo incrociato con l'Ambasciata.

Si potrà poi aggiungere un brevissimo profilo politico dell'interessato, descrivendone sinteticamente il rilievo politico, il ruolo all'interno della compagine governativa, l'influenza nel Paese e, soprattutto, la linea nei confronti dell'Italia.

Le note informative

Nei pochi minuti a disposizione prima di un incontro, l'attenzione del vertice politico si concentrerà sulle note informative e sugli spunti d'intervento predisposti per i vari temi in agenda. Note e spunti sono profondamente connessi tra loro: la coerenza tra queste due parti della documentazione dev'essere completa.

Come si fa a scrivere una buona nota informativa? Anche in questo caso la sintesi è assolutamente essenziale. Le note vanno strutturate per *bullet points* e non devono mai superare una pagina.

La nota va focalizzata sulla posizione dell'interlocutore, concentrandosi sulle novità recentissime del dossier e cercando di enucleare in poche righe la posizione italiana in materia. È proprio in questi casi che si può fare maggiore affidamento sui colleghi dell'Ambasciata di riferimento.

Gli spunti di intervento

Siamo così arrivati al cuore della materia. Gli spunti di intervento da proporre al Ministro su un certo tema sono l'aspetto cruciale di ogni documentazione. Si tratta di un combinato disposto delle analisi fornite dalla rete all'estero e della sintesi che ne viene tratta al Ministero. In

sostanza, gli spunti di intervento rappresentano la posizione dell'Italia su un determinato tema.

Gli spunti non devono essere discorsivi, ma esprimere in maniera impersonale e telegrafica i concetti che il Ministro potrà liberamente sviluppare. Si tratta di redigere in modo assolutamente sintetico e mirato due o tre spunti per ciascun tema all'ordine del giorno, non di più. È proprio il numero limitato di spunti, unito a uno stile asciutto, che farà emergere con la massima chiarezza i messaggi chiave da trasmettere all'interlocutore.

I temi difensivi

Non va dimenticato che esistono temi che stanno a cuore all'interlocutore e che potrebbero essere sollevati durante l'incontro, anche se non sono stati inclusi nell'ordine del giorno concordato tra le parti.

È compito degli Uffici, in raccordo con l'Ambasciata, domandarsi se e quali potrebbero essere questi temi. Si tratta poi di redigere una brevissima nota e uno o due spunti secondo gli stessi criteri che abbiamo appena descritto, da inserire nel "marsupio" dopo quelli relativi ai punti in agenda e precisando che vanno usati soltanto "ove sollevato dalla controparte". L'importante è evitare sorprese.

4. Ulteriori indicazioni

Come abbiamo già detto, l'iter procedurale è unico, così come l'articolazione della documentazione. Restano, com'è ovvio, alcune differenze che riguardano impegni del Ministro di natura molto diversa tra loro. Vi è poi qualche richiesta specifica che arriva dai "Palazzi", data la diversità dei ruoli del Capo dello Stato e del Capo del Governo rispetto a quello del Ministro nel trattare le questioni internazionali.

Le visite articolate

Quando il Ministro si reca all'estero per incontrare il suo omologo, è molto probabile che vengano organizzati anche incontri con altre cari-

che istituzionali del Paese visitato. Vi sono poi i profili di promozione del sistema Paese che assumono un rilievo sempre maggiore nelle visite all'estero. Non sono pochi, infatti, i casi in cui il Ministro parteciperà a eventi come i *business forum*, alla presenza di imprenditori, spesso giunti appositamente da Roma. Tra le diverse tipologie vengono frequentemente organizzati anche incontri con le comunità italiane all'estero, oltre che con il personale delle nostre Ambasciate.

Ci si trova quindi a preparare incontri molto diversi tra loro. In linea di massima, quando i temi trattati con gli interlocutori sono gli stessi, si potrà redigere un'unica documentazione, avendo però cura di specificare nello scenario i diversi momenti di incontro e calibrare comunque gli spunti per i singoli destinatari cui si riferiscono. Nel caso, invece, in cui una visita preveda momenti diversi fra loro (ad esempio, un incontro istituzionale e un evento culturale, ovvero commerciale, ecc.) si potrà redigere un "marsupio principale" per i colloqui istituzionali, accompagnato da piccoli "marsupi" separati, particolarmente sintetici (a volte anche solo uno scenario e pochi spunti di intervento). L'aiuto dell'Ambasciata, soprattutto per gli incontri dal taglio prettamente locale (es. incontro del Ministro con la collettività italiana, con il personale della Sede, etc.), è fondamentale.

Gli interventi in pubblico

Lo *speech writer*, soprattutto nei sistemi anglosassoni, è spesso persona molto vicina al Ministro, che ne conosce perfettamente il percorso e la visione politica. Quando si è chiamati a redigere degli spunti per un intervento del Ministro, è chiaro che non vi è richiesto di diventare improvvisamente degli *speech writers* di professione. Ma occorre tenere ben presente il contesto in cui il Ministro terrà il discorso e le sue pregresse dichiarazioni pubbliche sul tema, orientando di conseguenza il progetto d'intervento.

Che cosa ci si aspetta dal redattore? Anche in questo caso è molto importante prendere contatto anticipatamente con la Segreteria generale e con il Gabinetto per definire la "scaletta" e i contenuti del progetto d'intervento. È poi essenziale che le relative bozze siano redatte come dei sintetici *bullets*, anziché in forma discorsiva.

Per gli eventi pubblici a cui partecipa il Ministro va predisposto anche uno scenario dettagliato, che preveda elementi di inquadramento e informazioni logistiche. Tra queste le più importanti, che permettono di “tarare” al meglio gli spunti, sono senz’altro la durata prevista dell’intervento, la lingua di lavoro e la presenza (o meno) della stampa in sala. Vanno poi citati elementi quali il tipo di uditorio (politici, imprenditori, accademici, studenti, pubblico), il numero dei partecipanti e/o dei relatori e le modalità di interazione tra relatori e pubblico e la configurazione della sala.

I grandi eventi multilaterali, gli incontri bilaterali a margine e i colloqui telefonici

Le documentazioni per la partecipazione del Ministro alle grandi conferenze internazionali vanno redatte secondo gli stessi criteri e la stessa articolazione di quelle per i colloqui: scenario, obiettivi, note informative (una per ogni sessione di lavoro) e spunti d’intervento (anche queste divise per sessione).

Ma va anche previsto che gli eventi multilaterali vedono tipicamente svolgersi al loro margine numerosi incontri bilaterali tra i partecipanti. L’esempio principale è quello della sessione ministeriale dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che si tiene ogni anno a New York alla fine del mese di settembre. In quell’occasione i leader del mondo si trovano tutti (o quasi) nello stesso posto e nello stesso momento. Questo implica una “corsa ai colloqui bilaterali”, anche considerato che con molti Paesi l’occasione per rivedersi non si ripeterà fino all’anno successivo. Anche in altri fora e in altri formati, lo svolgimento di incontri bilaterali a margine di eventi multilaterali di rilievo resta un punto fermo.

Come potete facilmente immaginare, in questi casi lo sforzo di sintesi richiesto diventa massimo. Oltre agli interventi alle riunioni multilaterali, il Ministro deve sostenere decine di incontri bilaterali al giorno. La documentazione da predisporre dev’essere quindi brevissima, non superando le tre pagine.

Queste indicazioni valgono a maggior ragione in occasione di colloqui telefonici, che vengono spesso richiesti con breve preavviso e il più

delle volte hanno un unico tema all'ordine del giorno. In questi casi è bene non superare una pagina, comprensiva di breve nota informativa e spunti d'intervento.

5. *Conclusioni*

“Il mondo sembra più bello visto dallo stanzone” (la grande stanza al primo piano della Farnesina dove lavorano i diplomatici della Segreteria generale). L'ho sentito dire qualche anno fa a un grande diplomatico italiano, che aveva ricoperto diversi incarichi di vertice alla Farnesina, compreso quello di Segretario generale.

Non voglio certo chiudere queste poche pagine su una nota di nostalgia, ma soltanto ricordare come un lavoro che può sembrare ripetitivo come quello della preparazione della documentazione permetta in realtà di incidere sulla politica estera italiana. A patto che le carte siano scritte seguendo le poche regole che ci siamo dati. Una per tutte: fare emergere sempre, in maniera chiara e concisa, l'essenza dei problemi e il messaggio che si vuole trasmettere.

Queste regole erano valide già nel 1940, come dimostra l'istruzione inviata dal Primo Ministro britannico ai suoi collaboratori citata nell'introduzione. Lo sono a maggior ragione oggi, nell'epoca di *twitter*, in cui i tempi di reazione sono sempre più compressi e le fonti d'informazione sempre più numerose.

IL RUOLO E LE FUNZIONI DEL MAECI PER L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI ESTERI

Walter Di Martino

SOMMARIO: *1. Introduzione: ragioni per una politica di attrazione degli investimenti diretti esteri. 2. Le riforme adottate. 3. Outreach, comunicazione, coordinamento: il ruolo essenziale del MAECI. 4. I target. 5. I risultati. 6. Conclusioni.*

1. Introduzione: ragioni per una politica di attrazione degli investimenti diretti esteri

Per un corretto inquadramento delle attività del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per l'attrazione degli investimenti esteri è necessario partire dalla definizione della Direzione Generale per la Promozione del Sistema Paese, all'interno della quale tale attività si iscrive. "Promozione del Sistema Paese" è un concetto ampio e a carattere trasversale. Comprende sia la promozione degli interessi del sistema economico nazionale, sia la diffusione dei valori immateriali che definiscono l'immagine del Paese e attraverso i quali ci proponiamo di rafforzare la proiezione dell'Italia nel mondo e di attrarre nuovi partner economici esteri. Il concetto di attrazione è al centro dell'attività di promozione del sistema Paese. L'attrazione può declinarsi sostanzialmente in tre forme: l'attrazione di operatori economici e di clientela, quindi di consumatori; l'attrazione di talenti, intelligenze, idee; l'attrazione di fattori della produzione, e, in particolare, di capitale. Alla prima di queste definizioni si collega l'attività "classica" di sostegno istituzionale all'internazionalizzazione delle imprese italiane, affinché queste rafforzino la propria presenza sui mercati esteri. È questo l'ambito naturale d'azione della diplomazia economica italiana. Il secondo tipo di "attrazione" viene sviluppato attraverso la promozione di programmi volti a permettere uno scambio tra il mondo accademico,

scientifico e tecnologico, ovvero quelle componenti del panorama culturale che consentono la germogliazione delle idee su cui poi si fonderanno le imprese del futuro. Un esempio paradigmatico in questo settore, lanciato di recente dal MAECI, è il programma *Invest your talent in Italy*: un programma di borse di studio che vuole premiare e sostenere chi dall'estero intende sviluppare idee innovative nell'ambiente economico italiano. La terza declinazione del concetto di "attrazione" attiene infine alla promozione dell'arrivo di capitali esteri per sostenere la produzione e la competitività delle imprese italiane, sia sul mercato nazionale, sia su quelli esteri.

L'attrazione degli investimenti è un concetto relativamente nuovo nel panorama dell'attività istituzionale a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese italiane. È innegabile il fatto che il nostro Paese abbia a lungo scontato una certa rigidità di ordine concettuale verso l'ingresso di capitali stranieri negli assetti economici nazionali. La vulgata classica in materia ha recitato per anni il canovaccio della difesa aprioristica dell'economia nazionale, sostenendo che non debbano essere "svenduti i gioielli", ovvero non permettere l'ingresso del capitale estero in quelle aziende e in quegli assetti che traducono in impresa economica i valori che rendono l'Italia ciò che è nel mondo, e che quindi finendo in mano ad un operatore straniero potrebbero in qualche modo risultare distorti agli occhi poi della comunità internazionale. Confrontati alla necessità di sostenere la competitività delle imprese nazionali sulla scena globale, si è reso necessario lavorare, anche attraverso una mirata comunicazione istituzionale, per superare questa rigidità. La chiave è stata trovata nella promozione di uno specifico concetto: quello di complementarietà. La complementarietà mira alla congiunzione di due fattori: 1) la propensione all'innovazione e l'eccellenza tecnologica italiana – elementi cruciali del nostro sistema economico, che hanno permesso ai nostri operatori di reggere l'urto della crisi negli ultimi anni; 2) la capacità degli operatori stranieri di apportare capitale tale da poter rafforzare le nostre imprese e consentire loro di affermarsi anche su mercati più ampi in termini di dimensione ma anche più competitivi in termini di necessità di innovazione tecnologica. Entrambe queste sfide richiedono un apporto di capitali sempre più ingente.

Quindi l'idea perseguita nella definizione delle politiche a sostegno degli investimenti esteri è quella di passare da un concetto di sostituzione della proprietà alla congiunzione di fattori produttivi che diventano appunto elementi complementari. Il Governo ha sviluppato questa azione in maniera più intensa a partire dal programma Destinazione Italia del 2013. Il programma Destinazione Italia ha previsto una serie di riforme volte genericamente al miglioramento dell'ambiente macroeconomico di riferimento, consentendo agli investitori stranieri di cogliere le opportunità per portare il loro capitale in Italia. È un concetto abbastanza nuovo ma non per questo meno importante rispetto al percorso inverso, quello "tradizionale" che vede le istituzioni pubbliche sostenere l'internazionalizzazione delle imprese italiane all'estero. È non meno importante perché la leva degli investimenti, in un quadro macroeconomico come quello che attraversa il nostro Paese, e in generale l'Europa, è la leva cruciale per poter rilanciare il processo di crescita economica.

A questo proposito il Presidente della Banca Centrale Europea ha speso parole molto importanti lo scorso 15 febbraio, ribadendo il proprio impegno per il rilancio degli investimenti. Processo che poi si avvale anche del facilitato accesso del credito attraverso i programmi che la stessa BCE ha messo in campo. L'Italia mira ad inserirsi in questo processo, non solo rilanciando gli investimenti interni, cosa che soprattutto nel settore dell'economia digitale il Governo si è impegnato a fare con l'agenda digitale 2014-2020, ma anche attraendo investimenti stranieri che possano permettere appunto il rafforzamento delle nostre imprese.

2. *Le riforme adottate*

Quali sono state le riforme principali in questo ambito? Sicuramente una riforma essenziale ha toccato la *governance* del settore dell'attrazione degli investimenti. Nel novembre 2014, si è arrivati alla creazione di un punto di riferimento unico per tutti gli investitori stranieri e questo punto di riferimento è il c.d. Comitato Investimenti Esteri. È un comitato a carattere interministeriale, all'interno del quale il ruolo di coor-

dinamento è attribuito al Ministero dello Sviluppo Economico (MISE). Il Comitato è anzitutto chiamato a promuovere strategie condivise per facilitare l'afflusso di capitali stranieri in Italia, soprattutto attraverso la definizione di iniziative di comunicazione e valorizzazione dei punti di forza e delle eccellenze del sistema economico nazionale nei riguardi dei potenziali investitori. Il Comitato Investimenti Esteri si propone inoltre di fornire una sponda a quegli investitori stranieri che hanno già deciso di investire nel nostro Paese e che, per qualche motivo, trovano delle criticità nello sviluppo del loro investimento. Un esempio concreto in quest'ultimo ambito è dato dall'azione di coordinamento tra le amministrazioni, centrali e locali, interessate da un progetto di investimento promosso da un gruppo australiano per la realizzazione di un centro commerciale nel milanese, del valore di circa 1 miliardo e 400 milioni di euro.

Oltre alla *governance*, sono state altre tre le aree fondamentali sulle quali si è concentrata l'azione di riforma del governo: tassazione, giustizia e mercato del lavoro.

Per quanto concerne la tassazione, l'obiettivo perseguito è stato quello di semplificare, a beneficio dell'investitore, il quadro regolamentare, facilitando la programmazione degli impegni su un arco almeno quinquennale. A questo fine è stato introdotto il c.d. *ruling di standard internazionale*.

La giustizia, in particolare la giustizia commerciale, è stata oggetto di riforme che sono state mirate a migliorare l'immagine del nostro Paese quanto a capacità di far valere i diritti e prerogative degli investitori stranieri. Un passaggio essenziale in questa riforma della giustizia è stato sicuramente l'abbattimento dell'arretrato, misura accompagnata dall'individuazione di tribunali specifici che hanno competenza sulle controversie che vedono coinvolti operatori economici stranieri.

Un terzo, cruciale ambito d'intervento è stato il mercato del lavoro. La riforma del mercato del lavoro, che va sotto il nome di *Jobs Act*, ha avuto come scopo quello di introdurre meccanismi di flessibilità tali da permettere un più efficace allineamento tra il dinamismo del ciclo economico con la gestione della domanda di lavoro da parte delle imprese. Il sistema a tutele crescenti disegnato dalla riforma è volto a garantire il superamento del *mismatch* tra dotazioni di personale e fasi del ciclo

economico, introducendo meccanismi di raccordo tra domanda e offerta di lavoro.

Le riforme introdotte nel quadro della giustizia commerciale e nel mercato del lavoro hanno ricevuto l'apprezzamento delle istituzioni internazionali, in particolare della Banca Mondiale. Quest'ultima, nel proprio rapporto *Doing Business*, ha ascritto il miglioramento registrato dall'Italia quale ecosistema per lo sviluppo di investimenti (tanto nazionali quanto esteri) alle riforme introdotte in questi due settori specifici.

Non è l'unico rapporto, peraltro, a certificare il miglioramento dell'immagine dell'Italia quale potenziale meta di investimenti esteri. Anche nel *Global Competitive Index* del World Economic Forum il nostro Paese ha visto il proprio *ranking* migliorare; anche in questo caso il progresso è stato motivato dall'intervento nella giustizia commerciale e dall'approvazione del *Jobs Act*. Attestazioni di apprezzamento giungono anche dal settore privato. Nel proprio *FDI Index*, A.T. Kearney colloca l'Italia al dodicesimo posto tra le mete più attraenti al mondo per gli investimenti stranieri. Perché citare un rapporto proveniente dal settore privato? Perché rispecchia il sentire degli operatori che, in ultima analisi, assumono il rischio di collocare i propri investimenti in un Paese anziché in un altro. La maggior parte dei destinatari delle politiche di "attrazione" (in senso economico) ha dunque natura privata. Tra questi, un bacino di primaria importanza è costituito dalle multinazionali. Ma non solo quelle, perché stanno crescendo in importanza anche operatori economici di diversa natura, in primis gli investitori stranieri a carattere istituzionale, come i fondi sovrani.

Nell'ambito delle riforme introdotte dal governo a partire dal 2014, un passo decisivo è stato segnato con il rafforzamento degli strumenti operativi. In primo luogo l'ICE-Agenzia, che si propone come punto di contatto per l'investitore sia per l'acquisizione di informazioni sulle opportunità di investimento e sul quadro regolamentare di riferimento, sia per l'accompagnamento dell'operatore economico lungo l'intero arco di sviluppo delle iniziative di investimento nel nostro Paese. Fondamentale, nell'ambito del settore, il ruolo ricoperto dal gruppo Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e da Fondo Strategico Italiano (FSI), in quanto soggetti in grado di sviluppare co-investimenti con gli operatori eco-

nomici stranieri. Il concetto di co-investimento ha acquisito centralità nelle politiche di promozione degli investimenti esteri perché l'operatore economico trova nella presenza di un investitore italiano anche una forma di garanzia della bontà della propria scelta. In quest'ottica, CDP e FSI hanno siglato, a partire dal 2014, accordi con investitori di natura istituzionale (fondi sovrani) e hanno promosso strumenti (fondi dedicati) volti a canalizzare investimenti in settori specifici. Per ricordarne due: il fondo denominato F2I che è dedicato agli investimenti nei settori delle infrastrutture e dei trasporti; e il fondo, in corso di lancio, volto a canalizzare investimenti sulle eccellenze del settore del sistema produttivo italiano in quella fascia, il *mid market*, composto dalle imprese medio piccole, che caratterizza il tessuto industriale italiano e che ha bisogno di capitali stranieri per fare quel salto di qualità necessario a condurle oltre il mercato nazionale per proporsi, in maniera competitiva, sui mercati stranieri e, in ultima analisi, giungere alla quotazione di borsa.

3. Outreach, comunicazione, coordinamento: il ruolo essenziale del MAECI

Al di là delle riforme vi è un aspetto fondamentale nel quale entra in gioco il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale: è l'azione di comunicazione e di coordinamento. Le competenze nel settore della promozione degli investimenti stranieri sono al momento ripartite tra una pluralità di soggetti pubblici. La necessità di un loro coordinamento è prodromica alla proposizione dell'immagine del nostro Paese e delle opportunità di investimento verso i potenziali investitori stranieri. Quindi una prima azione che il Ministero svolge soprattutto in preparazione di missioni di sistema – cioè quelle missioni che portano all'estero, con una guida politica, le nostre imprese – è proprio quella di coordinare gli enti pubblici e gli operatori economici italiani che sono coinvolti.

L'azione di coordinamento è dunque necessaria per presentare agli operatori stranieri, alle controparti straniere, sia pubbliche che private, le nostre opportunità cioè le opportunità fornite dal sistema economico

italiano. Questa azione viene condotta attraverso una serie di appuntamenti ad hoc, come le citate 'missioni di sistema', oppure iniziative specifiche come il *roadshow* "Invest in Italy", promosso dal MISE e realizzato in collaborazione con la rete del MAECI, che ha toccato da ultimo New York e San Francisco lo scorso gennaio. Ma l'azione di comunicazione e promozione viene svolta soprattutto, ed in maniera permanente, attraverso la rete estera del Ministero. La rete estera opera sempre più come una *smart grid*: una come 'rete intelligente' in grado sia di portare verso l'esterno l'immagine di un Paese che cresce, che migliora e che ha delle opportunità di investimento da offrire agli operatori economici stranieri; ma anche una rete in grado di percepire le sensazioni dei potenziali investitori, di anticiparne le scelte tendenziali, e di nutrire l'interesse degli operatori economici con elementi utili a far concretizzare delle potenzialità di investimento. È su questo che il MAECI opera per rafforzare una cultura della promozione integrata, intesa come esposizione contestuale dei valori del nostro Paese e delle potenzialità di investimento.

Nello sviluppo di quest'azione il MAECI può avvalersi anche di uno strumento nuovo, in corso di formazione, costituito dai *Desk per l'attrazione degli investimenti* che l'ICE sta istituendo su alcune piazze selezionate, come Istanbul, Tokyo, Londra, New York, Singapore, Pechino. A pieno regime questa rete conterà su una decina di desk dedicati. Attraverso l'azione coordinata di questi desk con le ambasciate ed i consolati, si intende fornire quella "prima sponda" informativa e di assistenza all'investitore straniero, replicando sulla rete lo schema che, in Italia, ha condotto all'individuazione del Comitato Investimenti Esteri come punto di riferimento specifico per gli investitori esteri.

4. I target

Quali sono i potenziali investitori? Un target tradizionale è senza dubbio costituito dalle imprese multinazionali presenti in Italia. Questa tipologia di investitore ha un proprio consesso rappresentativo all'interno di Confindustria, costituito dal Comitato Investitori Esteri. Si tratta di un organo consultivo che dà indicazioni sulla percezione da parte

degli operatori economici stranieri del *business environment* italiano; non ha funzioni normative e non ha funzioni di guida per i potenziali investitori stranieri; è nondimeno un utile interlocutore per sondare il *sentiment* degli operatori economici stranieri già presenti in Italia. È fondamentale acquisire il parere delle imprese straniere già presenti in Italia poiché l'azione di promozione e di coordinamento condotta dai soggetti istituzionali rischia di essere vanificata se sui mezzi di comunicazione passa un'immagine di inefficienza legata, ad esempio, ad un investimento che fatica ad avanzare; mentre, al contrario, tutta l'azione viene rafforzata e quindi moltiplicata nella sua capacità di raggiungere potenziali investitori stranieri se vengono adeguatamente messi in luce i risultati positivi che investitori stranieri già presenti in Italia hanno fino ad ora conseguito. Il MAECI ha fatto propria questa strategia comunicativa in occasione della presentazione del Jobs Act agli ambasciatori dei Paesi del G20 accreditati in Italia (luglio 2015).

Tra gli operatori economici tradizionali cui indirizzare un'azione di stimolo per la promozione di investimenti vanno inseriti anche gli istituti bancari, a maggior ragione in considerazione della fase di alta liquidità generata, a livello europeo e mondiale, dalle politiche di espansione della base monetaria come il noto *Quantitative Easing* della BCE. Questo ha creato una massa di liquidità presso gli istituti bancari portando gli stessi a cercare opportunità di investimento all'estero. Non è un caso dunque che nel 2015 molti istituti stranieri soprattutto dell'area asiatica abbiano deciso di investire nel sistema bancario italiano.

La logica di sistema e la valorizzazione dell'azione diplomatica come terminale fondamentale nella comunicazione delle opportunità di investimento è ancor più enfatizzata allorquando il destinatario delle azioni sia costituito da un investitore estero a carattere istituzionale, ovvero un fondo sovrano o un fondo pensionistico. La prima tipologia, in particolare, ha accresciuto la propria centralità nel panorama degli operatori che hanno movimentato il mercato degli investimenti diretti all'estero nell'ultimo decennio.

Sono detenuti sia da Paesi che hanno aumentato le loro riserve valutarie negli ultimi decenni (quali gli Stati esportatori di petrolio come ad es. Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti e Kuwait), sia dai paesi che posseggono risorse energetiche e materie prime di grande rilevanza sul

mercato internazionale (come ad es. Norvegia e Russia), sia da quelli che hanno registrato forti avanzi nella bilancia commerciale (tra questi soprattutto Cina, Singapore e India).

A partire dalla fine degli anni Novanta, i fondi sovrani sono notevolmente cresciuti in termini di dimensioni, numeri e importanza; particolarmente attivi negli anni 2007/2008 in occasione della crisi dei mutui subprime americani, hanno contribuito, con circa 45 miliardi di dollari, a ricapitalizzare i grandi istituti finanziari occidentali che avevano subito gravi perdite, facendo guadagnare loro posizioni strategiche in molte industrie e istituzioni finanziarie europee e statunitensi.

Nel 2008, al fine di rispondere a timori espressi da più parti, i Paesi detentori di fondi Sovrani hanno siglato il codice di condotta di auto-regolamentazione noto come “I principi di Santiago”, volto ad aumentare la trasparenza e a assicurare i mercati, con l’impegno a investire sulla base di motivazioni esclusivamente commerciali e non geopolitiche.

Il Sovereign Wealth Funds Annual Report 2015 (curato dall’Università Bocconi di Milano) evidenziava che, a fronte della crescita esponenziale registrata negli ultimi 10 anni (alimentata soprattutto dai mercati emergenti d’esportazione e dagli elevati prezzi delle risorse energetiche), a partire dal 2014 i fondi sovrani stanno virando verso nuove modalità d’uso per ridurre le possibili perdite di questi mercati, oggi in via della saturazione, e favorire investimenti dilazionati, meno rischiosi e più fluidi. Nel 2014 i Fondi Sovrani hanno movimentato in tutto oltre 68 miliardi di dollari di investimenti (+39% rispetto al 2013), mentre il patrimonio gestito complessivamente si è attestato a 4.729 miliardi di dollari (fine 2014).

Vi è inoltre una terza categoria cui l’azione di attrazione è dedicata: quella dei fondi privati. Sono operatori di crescente importanza sia perché si affiancano al sistema creditizio tradizionale, gestito dalle banche, sia perché sono operatori in grado di sfruttare un margine di flessibilità nelle proprie scelte di investimento molto più ampio rispetto a quello delle imprese multinazionali o degli investitori istituzionali e quindi possono canalizzare i propri investimenti, non necessariamente di ampia portata, verso imprese più piccole. Questi fondi sono fondamentali per lo sviluppo delle startup e per accompagnare il processo di crescita

delle piccole e medie imprese a carattere innovativo. L'attenzione con la quale gli investitori stranieri guardano a questo segmento del tessuto economico italiano è testimoniata dal successo di iniziative specifiche di comunicazione condotte sia in Italia che all'estero. Un primo esempio si ritrova nell'interesse generato dalle startup italiane che si sono presentate durante Expo Milano 2015: attraverso spazi dedicati, le startup italiane impegnate nel settore dell'agroalimentare hanno potuto incontrare i potenziali investitori, non solo fondi di investimento, ma anche imprese straniere interessate a forme di parternariato.

Un ulteriore esempio è rinvenibile nella presentazione condotta a Wall Street nel 2014 da una fondazione che raccoglie una serie di startup selezionate, che ha raccolto in quell'occasione investimenti su quarantacinque nuove imprese italiane.

Vi sono quindi solidi presupposti per sostenere, attraverso azioni di comunicazione e di presentazione mirate, l'azione di attrazione di investimenti esteri verso le startup italiane.

5. I risultati

Le riforme adottate e l'azione di promozione e comunicazione mirata agli investitori stranieri stanno già producendo risultati significati. Un primo riflesso è rinvenibile nel migliorato posizionamento dell'Italia negli indici internazionali sopra richiamati. Ma i dati più significativi si possono trarre dall'UNCTAD World Investment Report: nel triennio 2013-2015 l'Italia ha attratto flussi di investimenti dall'estero per oltre 67 miliardi di dollari. Questi valori testimoniano il rientro dell'Italia nei radar degli investitori internazionali. Per il solo 2015, sono stati numerosi gli esempi di acquisizioni di aziende italiane da parte di investitori stranieri. Tra quelle che hanno costituito oggetto anche dell'interesse della stampa e dell'opinione pubblica si possono ricordare l'acquisizione di Italcementi da parte di tedeschi di Heidelberg, l'OPA su Pirelli da parte di ChemChina, l'acquisizione di Delclima da parte di Mitsubishi, e l'acquisizione di Pininfarina da parte degli indiani di Mahindra.

L'interesse degli investitori esteri non si sostanzia unicamente nell'ingresso nel capitale di un'azienda; si traduce invece, sempre più spesso, in operazioni che portano all'acquisizione e alla fusione di aziende già in essere. Quest'ultima tipologia di operazione – denominate *mergers & acquisitions*, o M&A – sono quasi raddoppiate nel 2014, raggiungendo la cifra complessiva di 540. La metà di esse ha visto la presenza di un investitore straniero.

Tra i risultati conseguiti dall'Italia in termini di capacità di attrazione degli investimenti rileva in modo particolare quello relativo alle operazioni effettuate da fondi sovrani (SWFs) nel nostro Paese. Queste operazioni, nel biennio 2014-2015, hanno avuto un valore superiore ai 4 miliardi di dollari. Nel panorama europeo, solo il Regno Unito ha attratto più investimenti da parte SWFs nello stesso periodo di tempo. Detti investimenti, per la natura degli operatori che li pongono in essere, sono particolarmente congeniali a sostenere il processo di crescita del tessuto economico nazionale: sono generalmente investimenti di medio-lungo periodo che ricercano una redditività costante ma non elevata. Quindi non mirano a un aumento immediato dei profitti (per l'investitore) per poi passare all'acquisizione di dividendi e alla dismissione degli investimenti; sono operazioni che vanno a sostenere il processo di crescita del tessuto produttivo nel suo complesso oppure che consentono il rilancio di settori che nel nostro Paese faticano proprio per mancanza di capitali. Un segmento paradigmatico in tal senso è costituito dall'*haute hôtellerie*; in Italia molti degli alberghi di più alto lignaggio sono stati acquisiti da operatori economici stranieri. Sono operazioni che hanno consentito a queste strutture di rilanciare la propria capacità di accoglienza e di riposizionare l'Italia anche in un mercato cruciale qual è quello dell'ospitalità di alto livello. Proprio grazie a questa attenzione dei fondi sovrani, una parte del mercato dell'*hôtellerie* è stata completamente rilanciata, soprattutto a Milano, che anche in virtù dell'operazione "Expo", ha ovviamente attratto l'attenzione di molti potenziali investitori stranieri.

L'attività dei Fondi sovrani in Italia ha avuto una ramificazione variegata. Molti di essi si sono concentrati sull'immobiliare, perché il settore riflette il concetto di investimento di lungo termine, con una redditività medio-bassa ma costante ed è un investimento stabile. Hanno in-

vestito nell'immobiliare, tra gli altri, il Fondo del Qatar (Qia, Qatar Investment Authority), i fondi degli Emirati Arabi, il fondo singaporeano GIC e il fondo sovrano dell'Azerbaijan. Immobiliare, ma non solo: altri investimenti dei SWFs si sono indirizzati verso il settore turistico (in Sardegna e Sicilia) nonché verso quella della componentistica per auto (investimento del fondo sovrano dell'Oman). Quest'ultimo è particolarmente indicativo dell'attenzione dei fondi anche verso destinazioni più di nicchia, ovvero aziende non necessariamente note al grande pubblico o quotate in borsa. E quest'attenzione riflette e anticipa proprio quel trend che si cerca di stimolare attraverso la promozione di operazioni di co-investimento su imprese di mid-market che, con il sostegno di nuovi capitali, possono ambire in futuro anche ad una quotazione in borsa. Il rafforzamento degli strumenti attraverso i quali promuovere forme di coinvestimento è essenziale. Il rapporto con investitori istituzionali è stato promosso anche attraverso la conclusione di intese, *memorandum of understanding* o *joint ventures*, da parte di Cassa Depositi e Prestiti e Fondo Strategico Italiano. Tra queste si possono menzionare quelle con il fondo sovrano del Kuwait (KIA), con la China Investment Corporation, con il fondo sovrano russo e con la Korean Investment Corporation: un'intesa che ha portato già alla partecipazione degli investitori coreani in alcuni fondi specifici, soprattutto di natura infrastrutturale e che ci si aspetta di veder rafforzato anche nel prossimo periodo, anche a seguito della missione nel sistema a guida MAECI-MISE realizzata nella primavera del 2016 a Seul.

Il valore aggiunto che l'azione del MAECI può apportare nell'ambito dell'attrazione degli investimenti esteri è particolarmente evidente se il target di riferimento è quello dei fondi sovrani. Data la natura di investitori istituzionali di questi fondi, il rapporto continuativo che le ambasciate pongono in essere è essenziale: tale azione di contatto prevede una proposizione costante e una valorizzazione di ciò che il nostro Paese fa per attrarre investimenti, ma anche il sostegno nella ricerca di occasioni di incontro specifiche con potenziali beneficiari in ambiti di particolare rilevanza. Queste occasioni di incontro specifiche sono costituite dalle missioni che i fondi sovrani svolgono in Italia. Il MAECI segue dunque l'organizzazione di visite di fondi sovrani in Italia. Dal 2015 sono state organizzate diverse missioni: le principali hanno ri-

guardato GIC (fondo sovrano in Singapore), Qatar Investment Authority e Abu Dhabi Investment Authority (EAU). È importante far passare l'immagine di un Paese rinnovato e aperto, che si propone come interlocutore solido e affidabile per i fondi sovrani. È in quest'ottica che nel settembre del 2015 FSI e CDP hanno ospitato, a Milano, l'International Forum of Sovereign Wealth Funds (IFSWF). Si è trattato della prima riunione in Italia di questo foro.

6. Conclusioni

Se è indispensabile il coordinamento tra le diverse articolazioni dello Stato nella fase “ascendente”, ovvero di formazione del portafoglio delle opportunità di investimento in Italia, parimenti cruciale è il raccordo delle modalità di presentazione delle proposte di investimento nel momento in cui esse vanno comunicate all'esterno, ovvero ai potenziali investitori: in quest'ultimo aspetto, il ruolo del MAECI e della rete diplomatico-consolare è essenziale per presentare dette proposte, e le procedure attraverso le quali dare loro seguito, come un unicum, in una reale strategia di sistema.

La rete diplomatico-consolare, operando in collaborazione con gli uffici e i desk ICE dedicati all'attrazione degli investimenti (ove presenti), può assicurare la comunicazione permanente con i potenziali investitori, in particolare con quelli di carattere istituzionale (fondi sovrani) conferendo il valore aggiunto dell'endorsment istituzionale alle proposte di investimento in Italia. Tale azione si iscrive nel quadro delle responsabilità e delle prerogative di coordinamento riconosciute ai Capi delle missioni diplomatiche dal DPCM 1 agosto 2008. Inoltre, operando in senso inverso, la rete è altresì in grado di intercettare gli interessi dei potenziali investitori, per poi veicarli all'amministrazione incaricata del coordinamento interno (i.e. MISE) per l'approfondimento e l'elaborazione di proposte condivise.

L'elaborazione di un pacchetto complessivo di offerte in grado di stimolare l'interesse potenziale dei fondi renderebbe opportuna: a) un'azione di coordinamento dei soggetti italiani, allo scopo di selezionare le opportunità di investimento da valorizzare; b) la modulazione di tali op-

portunità di investimento sulla base delle indicazioni che provengono dall'Ambasciata interessata; c) l'individuazione di un soggetto/gruppo di contatto unico verso il quale indirizzare i potenziali investitori.

In mancanza di un coordinamento preliminare e di una valutazione sulle più opportune modalità di presentazione di tali iniziative in forma coordinata, condivisa e ritagliata sulle particolarità degli interlocutori (i potenziali investitori), rischia di permanere un disallineamento tra l'offerta complessiva del Sistema Italia e la domanda potenziale proveniente dagli investitori. Il MAECI può, grazie alla rete diplomatico-consolare, affermarsi come ambito naturale in cui il momento di sintesi dell'offerta di sistema viene a compiersi, consentendo di realizzare un'efficace promozione integrata del Sistema Paese.

L'ATTIVITÀ CONSOLARE IN MATERIA DI CITTADINANZA

Giuseppe Giacalone

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* 2. *Il concetto di cittadinanza.* 3. *Chiarimenti terminologici.* 4. *Disciplina della cittadinanza.* 5. *Competenze dei consolati in materia di cittadinanza.* 6. *Acquisto, perdita e disconoscimento della cittadinanza.* 7. *Misure in funzione anticorruzione e giurisdizione.* 8. *Conclusioni.* 9. *Domanda e risposta.*

1. Introduzione

Uno dei reparti di maggiore rilievo e responsabilità all'interno dei consolati è quello che si occupa di cittadinanza. Nonostante tale materia rientri nella sfera di competenza del Ministero dell'Interno, varie procedure sono attivabili presso gli uffici consolari da parte dei soggetti richiedenti il riconoscimento della cittadinanza per discendenza e filiazione, per matrimonio con cittadino/a italiano/a, dallo straniero che ha prestato servizio anche all'estero per lo Stato Italiano per almeno cinque anni o in base a meriti speciali o leggi speciali.

La gestione dell'ufficio cittadinanza richiede una conoscenza approfondita della disciplina – vigente e pregressa – così come delle numerose circolari ministeriali emanate nel corso degli anni. Infatti, nel caso del riconoscimento della cittadinanza per discendenza da avo italiano emigrato all'estero, l'attività istruttoria effettuata dal consolato è articolata e deve, pertanto, essere espletata con cura e nel rispetto delle scadenze temporali. Tale lavoro di accertamento prevede vari passaggi: la verifica dell'eventuale naturalizzazione straniera dell'avo; il controllo della validità dei documenti presentati dai richiedenti, soprattutto se si tratta di atti antichi – a volte difficilmente leggibili; la loro traduzione e legalizzazione; l'attestazione che né l'istante né gli ascendenti hanno mai rinunciato allo *status civitatis*.

Il consolato si occupa altresì dell'acquisto dello *status civitatis* per matrimonio con cittadino/a italiano/a ed eroga ulteriori servizi: dal rilascio dei cosiddetti "attestati di non rinuncia" su richiesta dei Comuni ove la domanda venga presentata in Italia dal soggetto straniero colà residente alle istanze di riacquisto della cittadinanza; dalle dichiarazioni di rinuncia ai procedimenti di disconoscimento.

Data la complessità della materia, è fondamentale prestare la massima attenzione al fine di non commettere errori che possono arrecare danni all'utente, facendo sempre riferimento alla normativa e alle circolari ministeriali vigenti, così come alle indicazioni diramate dal Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale alla rete diplomatico-consolare.

2. Il concetto di cittadinanza

Sorvolando per ragioni di spazio sull'evoluzione che il concetto di cittadinanza ha avuto nei secoli, occorre soffermarsi sul significato odierno di tale istituto. Oggi il termine si riferisce al rapporto esistente tra lo Stato e il singolo individuo. Come dice l'Ambasciatore Zampaglione (Diritto consolare: La cittadinanza, il volume terzo, edizione 1995, casa editrice Stamperia Nazionale), per cittadinanza si intende: "una situazione giuridica soggettiva che comporta l'appartenenza a una comunità politica istituzionalizzata (lo Stato) e la titolarità di un complesso di diritti e di doveri".

Ciascuno Stato ha, dunque, il potere di disciplinare la materia della cittadinanza, fissando i criteri di acquisto e perdita dello *status civitatis*. Il Diritto internazionale consuetudinario si limita ad esigere che sussista un legame effettivo tra individuo e Stato, al fine di evitare lesioni della sovranità degli altri Stati. Nonostante l'istituto della cittadinanza afferisca alla sfera statale e sia, in generale, prerogativa esclusiva dello Stato, con il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 è stata prevista l'istituzione della "cittadinanza europea". Ovviamente, tale status non sostituisce quella nazionale ma si aggiunge a essa e, anzi, assume la cittadinanza nazionale come presupposto necessario per l'attribuzione di quella europea.

Ma che cos'è la cittadinanza in concreto nella nostra epoca? Essa è sicuramente uno dei presupposti indispensabili per l'esistenza stessa dello Stato-nazione e degli individui che risiedono nel suo territorio, costituendo, nel suo significato originario, il fattore identificativo di una precisa ed omogenea comunità nazionale. Peraltro, è pur vero che col tempo si è assistito a una progressiva evoluzione delle caratteristiche di tale istituto. C'è chi ha parlato di una vera e propria "laicizzazione" del concetto di cittadinanza, a fronte dei processi di trasformazione sociale, politica e economica e all'affermarsi di una società sempre più multietnica e multiculturale.

Se in passato l'istituto della cittadinanza ha avuto come fine precipuo quello di assicurare la tutela e la difesa dei diritti e degli interessi dei soggetti cittadini, prevedendo anche dei doveri in capo ai predetti (primo tra tutti quelli di fedeltà allo Stato di appartenenza e di contribuzione – secondo le proprie capacità – agli interessi pubblici in materia fiscale), oggi la nozione di cittadinanza viene utilizzata su piani distinti e non necessariamente ristretti all'ambito giuridico. La disciplina della cittadinanza, infatti, è in costante evoluzione; cionondimeno l'obiettivo che si deve perseguire è di assicurare la protezione dei comuni valori identitari, alla base della comunità contemporanea, sempre più multietnica, multiconfessionale e interculturale.

3. Chiarimenti terminologici

L'"acquisto" della cittadinanza è il conseguimento della cittadinanza, dello *status civitatis* da parte di un soggetto che prima era straniero. Quindi chi richiede la cittadinanza, fino a quando non la ottiene, è uno straniero. L'"attribuzione" della cittadinanza è il possesso dello stesso sin dall'inizio, fin dalla nascita, quindi a titolo originario. Il termine "concessione" fa, invece, riferimento a un provvedimento amministrativo. Ci possono essere diversi tipi di concessione con cui l'amministrazione statale concede la cittadinanza allo straniero che possiede determinati requisiti. C'è una piccola sfumatura tra concessione e conferimento, che attiene al margine di discrezionalità in capo all'amministrazione nell'attribuire questo *status civitatis* al richiedente.

Infine, con il termine “ricostruzione” (o anche riconoscimento) si intende l’attività istruttoria svolta dall’Autorità diplomatico-consolare (o dal Comune) finalizzata alla verifica dello status civitatis in capo al soggetto richiedente discendente da avo italiano emigrato all’estero (sia in paesi ove vige lo *ius soli* (vedasi sotto) che in quelli non di *ius soli*). La c.d. “ricostruzione” riguarda infatti, in generale, ipotesi di mancato esercizio per lungo tempo dei diritti conseguenti al possesso del nostro status civitatis, con connessa mancata presentazione degli atti di stato civile per la loro trascrizione.

4. *Disciplina della cittadinanza*

In Italia la disciplina dell’acquisto, della perdita e del riacquisto della cittadinanza non ha rango costituzionale ma è riservata a una legge ordinaria statale, la legge 5 febbraio 1992, n. 91 (da ora l. 91/92) e ai relativi regolamenti di esecuzione: in particolare d.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572 e d.P.R. 18 aprile 1994, n. 362. Le successive modificazioni intervenute non ne hanno alterato in modo sostanziale l’impianto originario. Tale disciplina ha sostituito la legge 13 giugno 1912, n. 555 (da ora: l. 555/12), già parzialmente riformata a seguito dell’entrata in vigore della Costituzione repubblicana e della riforma del diritto di famiglia.

La l. 91/92 recepisce i principi di uguaglianza all’interno della famiglia e di divieto di discriminazione in base al sesso enunciati dalla nostra Costituzione, eliminando ogni distinzione tra padre cittadino e madre cittadina nella trasmissione della cittadinanza. Viene conservata l’impostazione originaria quanto alla centralità del modo di acquisto per *ius sanguinis*, cioè per nascita da genitore cittadino. Sono rimaste marginali, peraltro, le ipotesi di acquisto per *ius soli*. Sono stati confermati gli altri tre modi di acquisto della cittadinanza: per matrimonio, beneficio di legge e naturalizzazione. Viene ammessa la cittadinanza doppia o plurima.

La l. 91/92 rivaluta, altresì, il peso della volontà individuale nell’acquisto e nella perdita della cittadinanza. In sintesi, i principi fondamentali in materia di cittadinanza fissati dalla l. 91/92 sono:

- la completa uguaglianza tra uomo e donna;
- la trasmissibilità della cittadinanza per discendenza *iure sanguinis*;
- l'acquisto per nascita sul territorio italiano *iure soli* solo in casi particolari;
- la possibilità di mantenere la doppia o plurima cittadinanza;
- la manifestazione espressa di volontà per acquisto e perdita della cittadinanza.

Come detto sopra, la normativa italiana in materia di cittadinanza è basata prevalentemente sullo *ius sanguinis*, che determina la cittadinanza di un soggetto in base a quella posseduta dai genitori. L'acquisto della cittadinanza per nascita è automatico nei seguenti casi:

- per nascita da padre o madre cittadini italiani;
- durante la minore età per acquisto della cittadinanza italiana da parte del genitore convivente.

Da quanto sopra discende che è cittadino italiano chi nasce da genitori italiani, a prescindere del luogo di nascita. La donna trasmette la cittadinanza solo a partire del 1° gennaio 1948; perciò, chi è nato prima di quella data può ricevere la cittadinanza esclusivamente dal padre.

N.B. La trasmissione della cittadinanza non prevede limiti di generazione ma non consente salti generazionali (ad es. se il nonno non la trasmette al padre, questi non la può trasmettere al figlio).

In via residuale, la normativa italiana in materia di cittadinanza riconosce anche il criterio dello *ius soli* (diritto del suolo), in base al quale la cittadinanza è attribuita a seguito della nascita del soggetto nel territorio sottoposto alla sovranità dello Stato:

- per nascita sul territorio italiano se i genitori sono ignoti o apolidi o non possono trasmettere la propria cittadinanza al figlio secondo la legge dello Stato di provenienza;
- se il figlio di ignoti è trovato nel territorio italiano.

Tale criterio prevede che chi nasca sul territorio italiano possa, in presenza di determinati requisiti, diventare italiano. Questo è un criterio che regola l'acquisto della cittadinanza in paesi quali gli Stati Uniti d'America o l'Argentina, paesi cioè d'immigrazione, dove si cercava di accogliere lo straniero e farlo diventare quanto prima cittadino e dunque beneficiare di una serie di diritti ed anche di doveri che fanno parte del concetto stesso di cittadinanza e cittadino.

Il criterio dello *ius soli* è al centro della riforma della legge sulla cittadinanza (se ne parlerà al paragrafo 8. *Conclusioni*). Negli ultimi mesi del 2015 è stato approvato un disegno di legge che vuole riformare la l. 91/92, estendendo il criterio dello *ius soli* per agevolare le seconde generazioni di extracomunitari che col tempo si sono trasferiti in Italia.

Vi sono ulteriori fattispecie di acquisto della cittadinanza. Ad esempio l'acquisto per beneficio di legge ex art. 4 della l. 91/92. Mette conto precisare, peraltro, che le fattispecie previste dall'art. 4 esulano dalle competenze del consolato, trattandosi di situazioni che rientrano nella sfera di competenza del Ministero dell'Interno, salvo il caso dello straniero che assume un pubblico impiego alle dipendenze dello Stato e dichiara di volere acquistare la cittadinanza italiana.

Un'altra ipotesi di acquisto dello *status civitatis* italiano è regolato dall'art. 5 e ss. della l. 91/92, val a dire a seguito di matrimonio con cittadino o cittadina italiana. All'estero, i requisiti si maturano dopo tre anni dal matrimonio, in Italia invece dopo due anni. Questi termini sono ridotti in presenza di figli nati o adottati dai coniugi.

C'è poi l'acquisto per residenza che è regolato dall'art. 9 della l. 91/92 e praticamente prevede la possibilità, con d.P.R., di concedere la cittadinanza allo straniero che risiede, a seconda dei casi, nel territorio italiano dopo un determinato lasso di tempo: tre anni ad esempio per i discendenti di ex cittadini per nascita fino al secondo grado oppure per gli stranieri nati sul territorio italiano; quattro anni per un cittadino dell'Unione europea; cinque anni per uno straniero maggiorenne adottato; dieci anni per gli stranieri.

È interessante soffermarsi su di un punto fondamentale della l. 91/92, che la distingue sensibilmente dalla normativa precedente. La disciplina attuale si caratterizza, infatti, per l'uguaglianza uomo/donna come cittadini, venendo meno l'ipotesi di perdita della cittadinanza per la cittadina sposatasi con uno straniero. Questo accadeva con la vecchia normativa: semplificando, prima della l. 91/92 la madre perdeva la cittadinanza per matrimonio con uno straniero e i discendenti si venivano giocoforza a trovare in una situazione di svantaggio e disagio.

Per ovviare a tale situazione, ci sono stati diversi interventi a livello giurisdizionale prima ancora dell'entrata in vigore della legge del '92 che hanno sanato la situazione delle cittadine che avevano perso la cit-

tadinanza per matrimonio con straniero a partire dal 1° gennaio del 1948, alle quali veniva riconosciuto automaticamente il possesso dello *status civitatis*. I figli delle stesse sono dunque da considerarsi italiani alla nascita.

Il problema è rimasto parzialmente insoluto, invece, per le cittadine che avevano perso la cittadinanza – per la stessa motivazione di cui sopra o per rinuncia – *prima* del 1° gennaio 1948. In siffatte ipotesi, la cittadina italiana poteva riacquistare la cittadinanza dietro manifestazione di volontà, ma lo status le era riconosciuto *ex nunc*. Ne deriva che i discendenti di queste sono soltanto stranieri e non possono essere riconosciuti come italiani salvo l'ipotesi residuale di acquisto della cittadinanza in derivazione materna, in base all'art. 1 della l. 555/12, cioè nel caso in cui il padre fosse apolide o ignoto, oppure cittadino di uno Stato, il cui ordinamento non contemplasse la trasmissione della cittadinanza al figlio.

La medesima fattispecie è stata, peraltro, oggetto di una pronuncia della Corte di Cassazione a sezioni riunite (n. 4466 del 25 febbraio 2009) che ha introdotto un principio dirompente che prevede per il ricorrente la possibilità di vedersi riconosciuto lo *status civitatis* sia per sé che per i discendenti. Questa grande innovazione, dalla portata rivoluzionaria, non interessa però – se non indirettamente – i consolati, che sono obbligati ad applicare la normativa vigente.

Da ultimo, giova ricordare, sia pur sommariamente, alcuni *subcasi* in materia di acquisto della cittadinanza: quello delle cittadine che avevano perso la cittadinanza per matrimonio con militari polacchi nel periodo della seconda guerra mondiale; le leggi speciali per i cittadini residenti nei territori dell'ex Jugoslavia o dell'Impero Austroungarico. In tali ipotesi non vige solo la legge 91/92 ma si applicano delle leggi speciali, ad esempio la l. 379/200 per il riconoscimento della cittadinanza a favore di persone nate e che risiedevano nell'Impero Austroungarico o la l. 124/2006 per i residenti a Istria, Fiume e Dalmazia e dunque in territori che erano parte dell'Italia e ceduti dopo i trattati di Parigi.

5. Competenze dei consolati in materia di cittadinanza

La l. 91/92 e i regolamenti di esecuzione attribuiscono differenti funzioni agli uffici consolari nel settore della cittadinanza. Alla normativa di cui sopra si aggiunge quanto previsto dal d.lgs. 3 febbraio 2011, n. 71, Ordinamento e funzioni degli uffici consolari (da ora d.lgs. 71/2011), in particolare agli articoli 10 (potere del capo dell'ufficio consolare di accertamento del possesso di cittadinanza italiana) e 11 (comunicazione agli uffici in Italia).

Il procedimento amministrativo di riconoscimento (o "ricostruzione") della cittadinanza italiana in capo a un soggetto residente all'estero discendente da un cittadino italiano viene effettuato dall'Autorità diplomatico-consolare competente (in base alla residenza dell'istante) ed è finalizzato ad accertare la sussistenza della cittadinanza in capo al richiedente. Tale procedimento, che è avviato su istanza di parte e NON d'ufficio, è subordinato alla dimostrazione, da parte dell'istante, che i suoi ascendenti in linea retta abbiano mantenuto la cittadinanza senza interruzione.

Le modalità del procedimento di riconoscimento del possesso *iure sanguinis* della cittadinanza italiana sono state puntualmente formalizzate nella circolare n. K.28.1 dell'8 aprile 1991 del Ministero dell'Interno (la cui validità giuridica non risulta intaccata dalla successiva entrata in vigore della legge n. 91/1992).

Secondo la predetta Circolare le istanze devono essere presentate alle autorità del luogo in cui il richiedente ha la residenza: se residenti all'estero all'Ufficio consolare; se residenti in Italia al Comune di competenza. In via preliminare, l'utente maggiorenne, provvisto del requisito della residenza nella circoscrizione consolare, deve prenotare un turno per potere accedere all'ufficio cittadinanza dell'ufficio consolare e presentare l'istanza per il riconoscimento della cittadinanza italiana.

In secondo luogo, l'interessato deve corredare l'istanza con la seguente documentazione:

1. estratto dell'atto di nascita dell'avo italiano emigrato all'estero rilasciato dal Comune italiano di nascita (contenente le indicazioni di paternità e maternità);

2. atto di matrimonio dell'avo italiano emigrato all'estero, munito di traduzione ufficiale italiana se formato all'estero;
3. atto di morte (se deceduto);
4. certificato rilasciato dalle competenti Autorità dello Stato estero di emigrazione, munito di traduzione ufficiale in lingua italiana, attestante che l'avo italiano a suo tempo emigrato dall'Italia non acquistò la cittadinanza dello Stato estero di emigrazione anteriormente alla nascita dell'ascendente dell'interessato;
5. atti di nascita, muniti di traduzione ufficiale italiana, di tutti i suoi discendenti in linea retta, compreso quello della persona rivendicante il possesso della cittadinanza italiana;
6. atti di matrimonio dei suoi discendenti, in linea retta, compreso quello dei genitori della persona rivendicante il possesso della cittadinanza italiana (muniti di traduzione ufficiale italiana);
7. atti di morte (se deceduti);
8. certificato rilasciato dalla competente Autorità consolare italiana attestante che né gli ascendenti in linea diretta né la persona rivendicante il possesso della cittadinanza italiana vi abbiano mai rinunciato ai termini dell'art. 7 della legge 13 giugno 1912, n. 555 (c.d. "Dichiarazione o attestazione di non rinuncia").

La Circolare K.28 prevede che gli atti devono essere presentati in originale anche quando relativi a congiunti che siano già stati riconosciuti cittadini italiani da un Comune italiano o da un'altra Autorità consolare. Tutti gli atti devono essere rilasciati in copia autentica dagli uffici competenti. I certificati rilasciati da Autorità straniera dovranno essere redatti su carta semplice ed opportunamente legalizzati salvo che non sia previsto l'esonero dalla legalizzazione in base a convenzioni internazionali ratificate dall'Italia. Gli atti stranieri devono essere tradotti in lingua italiana. Non si accettano i certificati bilingue se non laddove tali certificati siano stati riconosciuti per via diplomatica tra i Paesi interessati. Gli originali verranno inviati al Comune in Italia per la trascrizione e non verranno restituiti all'interessato. Gli interessati devono controllare i dati che appaiono sugli atti e nelle corrispondenti traduzioni. In caso di errore o di divergenze è necessario farle rettificare dalle autorità competenti.

N.B. Occorre fare particolare attenzione per verificare che non si tratti di documenti contraffatti. Come noto, in passato si sono verificati episodi legati a calciatori stranieri che avevano contraffatto gli atti dello stato civile degli avi per avere riconosciuta la cittadinanza e poter giocare con maggiore facilità in uno dei Paesi europei, e anche in Italia.

Dopo la legalizzazione e la traduzione, il funzionario consolare, una volta che ha riconosciuto la sussistenza di tutti i requisiti in capo al richiedente, trasmette la pratica al comune interessato affinché la cittadinanza italiana riconosciuta dalla autorità consolare venga trascritta nei registri dello stato civile che sono custoditi nel comune di riferimento.

Un'importante innovazione in materia è stata apportata dal Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, pubblicata sulla G.U. n. 143 del 23.06.2014, che ha introdotto un nuovo diritto consolare per la trattazione della domanda di riconoscimento della cittadinanza italiana di persona maggiorenne pari a euro 300. N.B. Rimangono a titolo gratuito tutte le richieste di riconoscimento di cittadinanza presentate in favore di minori.

Le istanze o dichiarazioni finalizzate all'elezione, all'acquisto, riacquisto o concessione della cittadinanza rimangono invece soggette al pagamento del contributo di 200 euro previsto dall'art. 9 bis della legge n. 91/1992.

Tenuto conto di quanto stabilisce l'art. 2, primo comma, della legge 241/1990, secondo il quale la Pubblica Amministrazione ha l'obbligo di concludere il procedimento amministrativo mediante l'adozione di un provvedimento espresso, ne consegue che anche la trattazione delle pratiche di cittadinanza deve concludersi con un atto di accoglimento ovvero di diniego dell'istanza di riconoscimento della cittadinanza.

A proposito dell'adempimento delle funzioni consolari in materia di cittadinanza, è d'obbligo ricordare che è sempre esclusa la possibilità di sospendere la ricezione di istanze presentate sia personalmente che per posta. Infatti, non può essere soppresso il diritto dell'utenza a rivolgersi alla pubblica amministrazione italiana, tanto più quando questo diritto derivi da una legge, come ad esempio la normativa sulla cittadinanza. Inoltre, al Console è fatto obbligo rispondere al presentatore della "diffida ad adempiere" entro il termine di 30 giorni, specificando nella stessa le motivazioni che giustificano il ritardo dell'Amministrazione. Tali

adempimenti eviteranno al funzionario consolare di incorrere nella fattispecie del “rifiuto di atti d’ufficio” (art. 328 c.p.).

N.B. Il D.P.C.M. n. 33 del 17 gennaio 2014 ha stabilito il termine di 730 giorni per la conclusione dei procedimenti di accertamento del possesso della cittadinanza italiana e del rilascio della relativa certificazione.

6. Acquisto, perdita e disconoscimento della cittadinanza

Perdita

Con l’entrata in vigore della l. 91/92, la perdita della cittadinanza italiana, disciplinata dagli articoli 3, 11, 12 e 14, dipende in linea generale dalla libera volontà dell’interessato, a condizione che sia in possesso di altra cittadinanza o si stabilisca all’estero. N.B. All’estero la rinuncia avviene tramite dichiarazione – corredata dei richiesti documenti – da rendere in Consolato.

Perde la cittadinanza a condizione che vi rinunci formalmente:

1. l’adottato maggiorenne, a seguito di revoca dell’adozione per fatto imputabile all’adottante, sempre che detenga o riacquisti un’altra cittadinanza (art. 3, comma 4, l. 91/92);
2. il cittadino italiano, qualora risieda o stabilisca la propria residenza all’estero e se possiede, acquista o riacquista un’altra cittadinanza (art. 11, l. 91/92);
3. il maggiorenne che ha conseguito la cittadinanza italiana da minorenni a seguito di acquisto o riacquisto della cittadinanza da parte di uno dei genitori, a condizione che detenga un’altra cittadinanza (art. 14, l. 91/92).

N.B. Il minore NON perde la cittadinanza italiana se uno o entrambi i genitori la perdono o riacquistano una cittadinanza straniera. Tassative ed eccezionali sono le ipotesi di privazione “sanzionatoria” della cittadinanza (art. 12, commi 1 e 2, e art. 3, c. 3, l. 91/92).

Riacquisto

L'art. 13 l. 91/92 disciplina l'istituto del riacquisto della cittadinanza italiana a favore di chi l'abbia dismessa ed a prescindere dai motivi della perdita.

Oltre a quanto previsto alle lettere a) (prestazione servizio militare per lo Stato italiano) e b) (assunzione pubblico impiego alle dipendenze dello Stato italiano) del predetto articolo, i casi di riacquisto della cittadinanza italiana sono i seguenti:

- lettera c) dell'art. 13: l'ex cittadino che dichiara di volerla riacquistare e stabilisce o dichiara di voler stabilire la residenza in Italia entro il termine di un anno dalla dichiarazione. N.B. Il mancato trasferimento in Italia entro il termine di un anno dalla data della dichiarazione rende inefficace la stessa resa in precedenza dall'interessato.
- lettera d) dell'art. 13: dopo un anno di residenza in Italia il riacquisto è automatico salvo dichiarazione in contrario dell'interessato o diniego da parte delle autorità italiane entro lo stesso termine di un anno.

In buona sostanza dunque, applicando quanto disposto dal punto c), si osserva che il riacquisto della cittadinanza italiana può essere ottenuto quasi immediatamente dopo il rientro in Italia. Il punto d) dell'art. 13 si differenzia dal precedente in quanto il riacquisto della cittadinanza italiana è automatico, ma avviene, e solo in questo caso, dopo un anno di residenza in Italia, perché in assenza di una specifica manifestazione di volontà da parte degli aventi diritto.

Ipotesi particolare di riacquisto della cittadinanza è prevista dall'art. 17, comma 2, legge 91/92 che conferma quanto disposto dall'art. 219 della legge 19 maggio 1975, n. 151:

- la donna italiana che ha perso la cittadinanza per matrimonio con cittadino straniero avvenuto prima dell'1.1.1948 la può riacquistare con dichiarazione resa davanti all'autorità consolare.

Disconoscimento

Il procedimento di disconoscimento di cittadinanza può essere avviato dall'autorità consolare e, ove si concluda con un atto di diniego della cittadinanza, interviene sul possesso del diritto e determina la per-

dita dello *status civitatis* in capo al soggetto destinatario del provvedimento. La fonte è da ricondurre agli articoli 10 e 11 del d.lgs. 71/2011 (che conferiscono all'Autorità consolare specifiche attribuzioni in materia di cittadinanza – l'art. 10, in particolare, attribuisce la facoltà di esperire le opportune indagini d'ufficio ai fini dell'accertamento dello stato di cittadinanza) e all'art. 24 del d.P.R. 396/2000 relativamente agli atti trascrivibili negli archivi di stato civile.

Tale procedimento deve essere esercitato nel rispetto delle disposizioni sul procedimento amministrativo previste dalla legge 241/1990 e delle specifiche norme legislative e regolamentari relative al provvedimento da disporre. I provvedimenti conseguenti all'eventuale accertamento della perdita della cittadinanza italiana, come ad esempio il ritiro del passaporto o il rifiuto al rilascio dello stesso, andranno posti in essere solo dopo la conclusione del procedimento principale di accertamento.

7. Misure in funzione anticorruzione e giurisdizione

Premesso che tutti i reparti di un consolato devono osservare precise norme di condotta in funzione anticorruzione, particolare attenzione va dedicata alle misure difensive da adottare all'interno dell'ufficio cittadinanza, che, come noto, costituisce una delle aree ad alto rischio.

Onde prevenire ogni possibile fenomeno corruttivo, occorre:

- prevedere un sistema di programmazione dei turni di cittadinanza, strettamente contingentati in funzione delle risorse disponibili;
- l'apertura dei turni di cittadinanza deve avvenire senza preavviso su decisione del Capo dell'ufficio consolare;
- può essere opportuno articolare l'attività dell'ufficio in tre diverse fasi incaricando personale distinto: ricezione del pubblico (front office), trattazione delle pratiche (back office) controllo e firma delle pratiche;
- data la delicatezza della materia, nel rispetto della normativa vigente in materia di delega delle funzioni consolari, l'attività di firma delle attestazioni/certificato di cittadinanza deve essere riservata al personale diplomatico e a quello della terza area funzionale (vedasi d.lgs. n. 71/2011);

- portare avanti una costante attività di vigilanza volta a verificare l'eventuale presentazione di documentazione falsa a corredo delle domande di cittadinanza;
- dedicare particolare attenzione ad ogni eventuale segnalazione relativa all'esistenza di singoli gruppi che possono inquinare la corretta gestione dei processi decisionali relativi al riconoscimento della cittadinanza italiana presso un Consolato ovvero presso il competente Comune italiano.

Per quanto riguarda la giurisdizione in materia di cittadinanza, normalmente la competenza spetta al giudice ordinario, salvo i casi di concessione della cittadinanza ai sensi dell'art. 9 della legge n. 91/92 perché riguardanti una concessione discrezionale dell'Amministrazione pubblica e quindi giudicati dal giudice amministrativo.

8. Conclusioni

Ad oltre un secolo dalla prima legislazione organica in materia di cittadinanza, l'assetto normativo originario basato sul criterio dello *ius sanguinis* non ha subito cambiamenti di rilievo, a parte l'adeguamento al principio di non discriminazione in base al sesso, alla valorizzazione della volontà dell'individuo e al superamento dell'avversione nei confronti della pluripolizia.

Se volessimo effettuare un'analisi costi-benefici della normativa vigente, potremmo osservare che il criterio dello *ius sanguinis* ha avuto il pregio di permettere il mantenimento di un legame, non solo sentimentale, ma anche giuridico tra le numerose comunità radicate all'estero e la madre patria. Dal lato dei costi, invece, è un dato oggettivo che la nostra legge, assai estensiva, consente la lavorazione di pratiche di "ricostruzione" della cittadinanza senza limiti temporali (vi sono casi di avi nati nell'Ottocento, sic!). Ciò, ovviamente, comporta un aggravio sensibile in termini di ore lavoro e di risorse umane da impiegare in questo settore del consolato. Inoltre, una diretta conseguenza una normativa così generosa è che, progressivamente, gli uffici consolari sono chiamati a far fronte alla domanda di servizi da parte di un numero sempre crescente di cittadini.

Oggi appare evidente che una riforma della legge sulla cittadinanza sia opportuna, anche perché, l'Italia, da Paese di emigrazione si è trasformato in Paese di immigrazione. In tale contesto, lo scorso 13 ottobre 2015 la Camera dei Deputati ha approvato a larga maggioranza un disegno di legge di riforma della legislazione sulla cittadinanza, mancando adesso l'approvazione da parte del Senato. Tale disegno normativo modifica le regole vigenti con l'introduzione di nuovi criteri ispirati allo *ius soli*, combinato con quello che ora viene definito *ius culturae*.

La riforma legislativa di cui sopra non pare, peraltro, in grado di determinare un alleggerimento del lavoro dei consolati, per i quali l'attività di "ricostruzione" della cittadinanza verrebbe agevolata solo in caso di una modifica del criterio dello *ius sanguinis*. Una proposta in tal senso – che non è presente nell'attuale disegno di legge – potrebbe essere quella di limitare nel tempo la trasmissione dello *status civitatis* (come avviene in Spagna solo per citare un nostro Paese vicino).

Al di là della specifica disciplina, resta fermo che la cittadinanza sia un *asset* da tutelare e valorizzare. Soprattutto se si pensa che essa fa pendant con il concetto di "italianità", cioè quel patrimonio di elementi culturali, storici, sociali che unisce, con un filo invisibile, i propri cittadini al di là del Paese in cui essi risiedono. Si ritiene che la preservazione e la tutela dell'italianità all'estero, attraverso mirate azioni e interventi riformatori (tra cui la modifica della legge sulla cittadinanza), debba essere una delle priorità della nostra classe dirigente.

9. Domanda e risposta

Chiarimenti sull'accordo Italo-Argentino in materia di cittadinanza.

Ratificato in Italia con la legge 18 maggio 1973, n. 282 e in vigore dal 12/09/1974, stabilisce che l'acquisizione della cittadinanza argentina non provoca – per coloro che aderiscono a questo accordo – la perdita della cittadinanza d'origine, che si conserva in forma "latente" (ossia con la perdita dei diritti politici, civili ecc.). Suddetta "latenza" cessa con il trasferimento della propria residenza in Italia, provocando l'immediata restaurazione di tutti i diritti. È, inoltre, possibile tornare a godere pienamente di tutti i diritti senza trasferirsi in Italia, realizzando

una dichiarazione di “revoca”: tale dichiarazione deve essere fatta presso il consolato italiano alla presenza di due testimoni e si può realizzare in qualsiasi momento.

Fino all’entrata in vigore della l. 91/92, questo accordo ha permesso di gestire la situazione molto difficile che si era venuta a creare negli anni in cui è stato stipulato, cioè quando molti cittadini italiani si erano trovati ad abbandonare la propria cittadinanza per motivi politici, di lavoro, etc.

In sintesi, la disciplina prevede che:

- chi si è naturalizzato argentino prima dell’Accordo (12.09.1974) potrà chiedere l’adesione allo stesso in qualsiasi momento (non ci sono scadenze);
- coloro che si sono naturalizzati argentini in data posteriore (12.09.1974) dovranno chiedere tale adesione all’Accordo contestualmente alla data di naturalizzazione;
- chi si è naturalizzato argentino prima dell’Accordo (12.09.1974) e ha chiesto in data successiva l’adesione all’accordo o chi si è naturalizzato argentino in data posteriore al 12.09.1974 ed ha chiesto l’adesione contestuale all’accordo, può richiedere la piena cittadinanza italiana mediante revoca del predetto accordo in qualunque momento (non ci sono scadenze).

IL RUOLO DELLA RAPPRESENTANZA PERMANENTE PRESSO L'UE NEL QUADRO DELLA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA

Carlo Jacobucci

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* 2. *Struttura e principali attori della Rappresentanza Permanente presso l'Unione europea: il Rappresentante Permanente e il Rappresentante Permanente Aggiunto.* 3. *Il ruolo dell'esperto settoriale o attaché e dei coordinatori di settore.* 4. *Le funzioni dei Consiglieri Antici e Mertens.* 5. *I negoziati in Consiglio UE: i rapporti con la Presidenza e gli altri Stati membri.* 6. *L'azione della Rappresentanza Permanente nei confronti della Commissione europea.* 7. *Un potenziale gioco di sponda con il Parlamento europeo.* 8. *Conclusione.*

1. Introduzione

Scopo del presente elaborato è illustrare il contributo della Rappresentanza Permanente presso l'Unione europea nel quadro della procedura legislativa europea, che riguarda circa 500 milioni di cittadini europei e presenta ricadute importanti in termini di opportunità per i nostri cittadini e le nostre imprese.

La Rappresentanza Permanente presso l'UE è la struttura della rete diplomatica (che fa quindi capo al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale) incaricata di intrattenere rapporti tra le Autorità italiane e le istituzioni dell'Unione europea, sia nella condotta dei negoziati nelle apposite istanze del Consiglio UE, sia nella cura delle relazioni con le altre istituzioni, in particolare il Parlamento europeo e la Commissione europea¹.

Essa svolge un ruolo di primo piano nella procedura legislativa ordinaria, che trae origine dalla procedura di codecisione introdotta dal

¹ Per maggiori informazioni sulla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione europea: http://www.italiaue.esteri.it/Rapp_Ue/it/.

Trattato di Maastricht (1992) e successivamente rivista dal Trattato di Amsterdam (1999). Con il Trattato di Lisbona (entrato in vigore il 1° dicembre 2009), la procedura legislativa ordinaria diventa la principale procedura legislativa dell'Unione europea, ponendo il Parlamento europeo su di un piano di parità con il Consiglio.

L'art. 289 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che la procedura legislativa ordinaria consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione. Tale procedura è definita all'articolo 294 TFUE.

In estrema sintesi, la procedura inizia con la presentazione di una proposta legislativa da parte della Commissione, che viene trasmessa in parallelo al Parlamento europeo (di seguito "Parlamento") e al Consiglio dell'Unione europea (di seguito "Consiglio"). Ciascuna istituzione esamina il testo, definisce una propria posizione (proponendo eventuali emendamenti) e successivamente negozia con la controparte (nel corso di riunioni informali chiamate "triloghi"). L'obiettivo è giungere ad un testo condiviso, che possa essere votato in forma identica da entrambi i colegislatori, condizione per la sua adozione e successiva entrata in vigore.

In tale processo la Rappresentanza Permanente presso l'UE svolge un ruolo di primaria rilevanza, principalmente nel quadro della definizione della posizione consiliare (e, quindi, del mandato che viene conferito alla Presidenza di turno del Consiglio UE, incaricata di negoziare con il Parlamento europeo e la Commissione). Essa intrattiene, inoltre, rapporti costanti anche con le altre Istituzioni, svolgendo un'azione importante per assicurare il buon esito del negoziato legislativo e tutelare gli interessi dei cittadini e delle imprese italiane.

Prima di affrontare nel dettaglio la struttura e i principali attori della Rappresentanza Permanente si ricorda che la legge n. 234 del 24 dicembre 2012, nel creare un nuovo quadro per l'intervento del Governo, del Parlamento, delle Regioni e degli altri attori istituzionali coinvolti nella fase di formazione e recepimento del diritto dell'Unione europea, ha introdotto una serie di nuovi obblighi cui deve attenersi la Rappresentanza Permanente. In particolare, l'art. 4, comma 3 della legge prevede l'obbligo – in capo al Presidente del Consiglio o al Ministro/Sotto-

segretario per gli Affari Europei – di trasmettere alle Camere le relazioni e note informative predisposte dalla Rappresentanza Permanente presso l'Unione europea, attinenti tra l'altro a riunioni del Consiglio a livello di Ministri, rappresentanti permanenti o gruppi di lavoro, ad atti o progetti di atti adottati dalle istituzioni dell'Unione europea, a procedure di precontenzioso e di contenzioso avviate nei confronti dell'Italia. Un'altra novità significativa introdotta dalla legge è l'obbligo in capo alla Rappresentanza Permanente di assicurare un'assistenza documentale e informativa agli Uffici della Camera e del Senato presso le istituzioni dell'Unione europea (art. 3, comma 3).

2. Struttura e principali attori della Rappresentanza Permanente presso l'Unione europea: il Rappresentante Permanente e il Rappresentante Permanente Aggiunto

La Rappresentanza Permanente è articolata in due grandi settori, che riprendono la suddivisione dei lavori del Comitato dei Rappresentanti Permanenti (COREPER) quale organo ausiliario del Consiglio:

- a) il COREPER II, che fa capo al Rappresentante Permanente (RP), prepara le formazioni consiliari di maggiore profilo politico: Affari Generali (nonché preparazione del Consiglio Europeo), Affari Esteri, ECOFIN (Economia e Finanze), Giustizia e Affari Interni;
- b) il COREPER I, che fa capo al Rappresentante Permanente Aggiunto (RPA), prepara invece le formazioni consiliari più tecniche, riguardanti principalmente l'economia "reale": Competitività (Mercato Interno, Industria, Ricerca e Spazio); Ambiente; TTE (Trasporti, Telecomunicazioni ed Energia); EPSCO (Occupazione, Affari Sociali, Salute); Agricoltura² e Pesca; EYCS (Istruzione, Gioventù, Cultura e Sport).

Dato il carattere molto ampio dei settori di intervento, che toccano tutti gli ambiti di competenza dell'Unione europea, la Rappresentanza è

² Ad eccezione delle materie preparate dal Comitato Speciale Agricoltura, istituito con decisione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri il 12 maggio 1960 e composto da alti funzionari responsabili della politica agricola presso le Rappresentanze Permanenti degli Stati membri o presso i Ministeri.

la struttura più importante, in termini di unità di personale, della rete diplomatica della Farnesina. Essa è composta non solo da personale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ma anche da un numero significativo di “esperti” settoriali (circa sessanta dirigenti e funzionari) provenienti da altre Amministrazioni centrali e regionali, che insieme riproducono a Bruxelles una sorta di “microcosmo” della Pubblica Amministrazione italiana.

In seno alla Rappresentanza Permanente operano, inoltre, uffici che svolgono anche importanti compiti orizzontali, complementari o di supporto ai settori COREPER I e II nel negoziato legislativo. L’Ufficio Relazioni con il Parlamento europeo ha per obiettivo principale di seguire e monitorare l’attività del Parlamento, assicurando uno stretto raccordo con gli Europarlamentari (in particolare con quelli eletti in Italia) anche in funzione della migliore tutela degli interessi italiani nei temi al centro dell’agenda parlamentare. In tale ambito, garantisce un flusso costante di informazioni fra i vari funzionari ed esperti della Rappresentanza e gli Uffici di Parlamentari europei, Capi Delegazione, Vice Presidenti e l’Ufficio di Presidenza del Parlamento, nonché i competenti funzionari parlamentari.

Il Rappresentante Permanente è Capo missione della Rappresentanza Permanente e, assieme al Rappresentante Permanente Aggiunto (RPA), svolge un ruolo centrale nell’attività negoziale. Entrambi sono accreditati presso le Istituzioni europee come Ambasciatori.

Istituzionalmente, RP e RPA svolgono la propria attività a livello di COREPER (dove siedono in qualità di membri titolari) e Consiglio dei Ministri UE (dove assistono il Ministro competente o lo sostituiscono in caso di assenza). La loro azione si svolge, inoltre, nell’ambito di una pluralità di canali informali.

Infatti, gran parte dei negoziati si svolgono a margine delle riunioni consiliari con l’obiettivo di preparare il terreno alla definizione di accordi successivamente approvati sul piano formale nel corso del COREPER. Senza adeguata preparazione, anche il più brillante degli interventi in COREPER può risultare inefficace.

Prima delle riunioni consiliari, l’RP e l’RPA devono quindi disporre di tempestive istruzioni provenienti dalla capitale, al fine di poter promuovere un’azione di sensibilizzazione e/o di negoziazione diretta nei

confronti dei vari attori coinvolti nel negoziato. Nella pratica, nei giorni che precedono le riunioni del COREPER, l'RP e l'RPA individuano insieme ai loro più stretti collaboratori i dossier più rilevanti e che potenzialmente richiedono un intervento nei confronti di una o più parti del negoziato (Presidenza, Commissione o Stati membri). Per ciascun atto legislativo in discussione definiscono, d'intesa con l'Amministrazione competente, una strategia negoziale ed eventuali proposte di compromesso, individuando gli interlocutori per i quali si ritiene opportuno svolgere un'azione di sensibilizzazione. Nel corso di tale attività, l'RP e l'RPA mantengono inoltre un dialogo costante con i vari *stakeholder* italiani presenti a Bruxelles (regioni e enti territoriali, associazioni di imprese, ecc.).

L'attività preparatoria del COREPER richiede un'azione a vari livelli (tecnico, Ambasciatori e talvolta anche politico), ma a risultare il più delle volte decisivo nei confronti degli interlocutori esterni è proprio l'intervento dell'RP/RPA, non solo in quanto siede come titolare in COREPER e per i rapporti diretti che intrattiene con i membri del Governo, ma anche per il carattere orizzontale di tale incarico, che consente di negoziare contemporaneamente più dossier e quindi proporre eventuali *trade-off* (accordi di scambio) intersettoriali.

Nella programmazione di medio-lungo periodo, l'RP e l'RPA hanno inoltre periodiche opportunità di confronto a livello apicale sui vari dossier con la Presidenza di turno, la Commissione ed i Parlamentari europei.

3. Il ruolo dell'esperto settoriale o attaché e dei coordinatori di settore

Ciascun atto legislativo viene seguito in Rappresentanza a livello tecnico da un esperto settoriale o *attaché*, che ne cura l'iter in raccordo con l'Amministrazione di riferimento. A seconda del settore di competenza, l'*attaché* può negoziare più atti legislativi contemporaneamente, in diverse fasi della procedura (esame iniziale dell'atto, definizione di una posizione consiliare, triloghi in prima/seconda lettura, conciliazione).

L'*attaché* deve combinare una conoscenza tecnica del settore con capacità negoziali in ambito multilaterale. Deve inoltre sapersi orientare con disinvoltura nelle complesse procedure del Consiglio e delle altre istituzioni, nonché dimostrare disponibilità al gioco di squadra con gli altri funzionari della Rappresentanza e con la propria Amministrazione centrale di riferimento.

L'*attaché* deve avere grandi capacità interpersonali e sapere operare in maniera proattiva nelle diverse fasi del negoziato legislativo con diversi compiti: per “intercettare” una bozza di proposta legislativa prima della sua adozione da parte della Commissione; per influenzare la Presidenza prima della presentazione da parte di quest’ultima di una proposta di compromesso; per acquisire anticipazioni sulle posizioni degli altri Stati membri prima che vengano formalmente espresse in gruppo di lavoro/COREPER/Consiglio; per formulare eventuali proposte di compromesso maggiormente in linea con la posizione nazionale.

L'*attaché* deve creare un rapporto di fiducia, oltre che con la sua Amministrazione di provenienza, con l’RP e RPA, al quale dovrà proporre di intervenire al momento opportuno e a livello adeguato al fine di massimizzare l’efficacia dell’azione negoziale.

Molte Rappresentanze Permanenti degli Stati membri tendono inoltre ad affiancare gli esperti settoriali, provenienti da Amministrazioni tecniche, da funzionari diplomatici, al fine di combinare la conoscenza tecnica dei primi con le capacità negoziali e la sensibilità politica caratteristiche dei secondi. Anche l’Italia ha recentemente previsto dei coordinatori di settore, che hanno inoltre il compito di promuovere utili sinergie intersettoriali.

L’attività degli *attaché* si svolge prevalentemente nel gruppo di lavoro di competenza (sono circa 150 i gruppi di lavoro preparatori del COREPER), dove solitamente affianca o viene affiancato da esperti provenienti dalla capitale che dispongono di una approfondita conoscenza tecnica della materia. Inoltre, l'*attaché* segue regolarmente i lavori del Parlamento europeo e mantiene contatti costanti con i vari Capi Unità di riferimento della Commissione europea.

Nel corso del COREPER, l'*attaché* affianca l’RP/RPA per i punti in discussione di propria competenza. Svolge, inoltre, un importante ruolo preparatorio in occasione dei Consigli dei Ministri, fungendo da punto

di contatto per l'Amministrazione di appartenenza e fornendo sostegno all'RP/RPA nell'assistere il Ministro.

4. Le funzioni dei Consiglieri Antici e Mertens

Due funzionari di grado intermedio della carriera diplomatica svolgono le funzioni vicarie del RP/RPA in seno al Coreper, con incarichi di coordinamento dei rispettivi settori all'interno della Rappresentanza Permanente: il Consigliere Antici (per il COREPER II) e il Consigliere Mertens (per il settore COREPER I).

Essi rappresentano l'Italia in seno ai due gruppi preparatori del COREPER. Il Gruppo Antici (dal nome del suo primo Presidente, un diplomatico italiano) fu istituito nel 1975, con il compito di preparare l'agenda del COREPER II (e quindi anche delle formazioni consiliari Affari Generali, Affari Esteri, ECOFIN, Giustizia e Affari Interni, nonché del Consiglio Europeo), coordinarne i lavori e svolgere determinati compiti su incarico del COREPER. Nel 1993 fu istituito il gruppo Mertens (dal nome del diplomatico belga che per primo lo presiedette) con funzioni analoghe per il COREPER I e i relativi Consigli settoriali. I Consiglieri Antici e Mertens sono i più stretti collaboratori rispettivamente dell'RP/RPA e li sostituiscono in COREPER in caso di assenza, svolgendo pertanto un incarico di primo piano nel quadro dei negoziati legislativi.

I Gruppi Antici e Mertens si riuniscono il giorno precedente al COREPER al fine di prepararne i lavori. Nel corso di tali riunioni non si svolgono veri e propri negoziati, a meno che uno specifico incarico in tal senso non venga loro specificamente attribuito dal COREPER. Tali riunioni servono principalmente a coordinare i lavori del COREPER e preparare il terreno per il negoziato vero e proprio che si svolge a livello di Ambasciatori, nonché a definire le agende e preparare i lavori del Consiglio.

Nel corso delle riunioni del Gruppo Mertens o Antici, la Presidenza espone l'ordine del giorno del COREPER o del Consiglio, soffermandosi sugli obiettivi attesi e sulle modalità di svolgimento della riunione, mentre le delegazioni sono invitate a fornire indicazioni sulla posizione

che la loro delegazione intende assumere nel corso del negoziato, ad esempio manifestando sostegno al testo di compromesso proposto dalla Presidenza o segnalando eventuali criticità.

Il negoziato formalmente avviene in COREPER, ma l'attività negoziale informale nel giorno che precede la riunione è particolarmente frenetica, specie dopo che nel corso delle riunioni preparatorie del COREPER le delegazioni hanno fornito indicazioni sulle rispettive posizioni negoziali. Le riunioni Antici e Mertens spesso infatti rappresentano il primo momento in cui un nuovo compromesso della Presidenza viene "testato": i commenti delle delegazioni costituiscono, pertanto, un'indicazione importante di come si svilupperà il negoziato il giorno successivo. Tale informazione permette alle varie delegazioni di affinare la loro posizione, lavorare su delle proposte di riformulazione alternativa assieme ai delegati degli altri Stati membri, nonché svolgere ogni ulteriore azione utile per agevolare l'esito del negoziato nel senso auspicato.

Per tale motivo, al momento della diramazione dell'ordine del giorno del COREPER (di norma il venerdì sera della settimana che precede la riunione) i Consiglieri Antici/Mertens chiedono agli attaché di acquisire istruzioni dalla capitale in tempo utile per la riunione preparatoria del COREPER. Al termine della stessa, riferiscono sugli esiti e organizzano delle riunioni di coordinamento con gli Attaché e l'RP/RPA su ciascun dossier in agenda del COREPER, al fine di affinare la strategia negoziale. In esito a tali riunioni, contattano i loro omologhi al fine di negoziare direttamente le basi di un accordo o preparare contatti a più alto livello (RP/RPA) in vista del COREPER.

5. I negoziati in Consiglio UE: i rapporti con la Presidenza e gli altri Stati membri

Il Consiglio dell'Unione europea è l'istituzione che riunisce i rappresentanti dei Governi degli Stati membri. Esso negozia e adotta la nuova legislazione dell'UE su un piano di sostanziale parità con il Parlamento europeo, e svolge una serie di attività non legislative, come il

coordinamento delle politiche e l'adozione di testi di conclusioni non vincolanti.

Come si è già avuto modo di accennare, le riunioni del Consiglio sono preparate dal COREPER, che si avvale di circa 150 gruppi di lavoro preparatori. A prescindere dal livello in cui si riunisce (Ministri, Ambasciatori o Esperti), salvo rare eccezioni alle riunioni del Consiglio partecipano i 28 delegati degli Stati membri, la Commissione e la Presidenza, assistita dal Segretariato Generale del Consiglio e dal Servizio Giuridico del Consiglio³.

La Rappresentanza Permanente partecipa a tutte le riunioni delle varie istanze preparatorie del Consiglio. A seconda del tipo di riunione, i membri della Rappresentanza Permanente partecipano in qualità di delegati nazionali (incaricati di intervenire nel corso della riunione), oppure affiancano e forniscono assistenza a rappresentanti di governo (se si tratta di una riunione a livello ministeriale) o a esperti provenienti dalla capitale (se si tratta di riunioni a livello di gruppi di lavoro).

Alle riunioni del COREPER partecipano esclusivamente funzionari della rappresentanza (l'RP e RPA in qualità di delegati nazionali, assistiti dai Consiglieri Antici/Mertens e degli attaché responsabili del dossier in trattazione).

La Presidenza di turno semestrale, assistita dal Segretariato Generale del Consiglio, ha il compito di preparare, coordinare e presiedere i lavori del Consiglio, agendo come mediatore neutrale (*honest broker*) e favorendo compromessi su iniziative legislative o politiche. La Presidenza ha due compiti principali: a) pianificare e presiedere le sessioni del Consiglio e le riunioni dei suoi organi preparatori; b) rappresentare il Consiglio nelle relazioni con le altre istituzioni dell'UE.

Nella procedura legislativa ordinaria, il ruolo della Presidenza del Consiglio UE è fondamentale in quanto spetta ad essa, in primo luogo, stabilire le priorità del Consiglio nel corso del semestre. Il ruolo della Presidenza semestrale è stato certamente ridimensionato a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dell'istituzione della Presidenza stabile del Consiglio Europeo, ma il margine di discrezionalità

³ Per maggiori informazioni su funzioni, composizione e organizzazione del Consiglio: <http://www.consilium.europa.eu/it/home/>.

rimane elevato, in quanto essa ha la facoltà di rallentare o accelerare le dinamiche di un negoziato, investendo risorse in termini di tempo, capacità umane e iniziativa politica su un dossier piuttosto che un altro.

Spetta infatti alla Presidenza di turno il compito di stabilire l'ordine del giorno delle sessioni consiliari, delle riunioni del COREPER e dei gruppi di lavoro preparatori. Tali priorità non necessariamente coincidono con quelle di tutti gli Stati membri. Pertanto, sin dai primi contatti con la Presidenza entrante, la Rappresentanza Permanente conduce un'azione di sensibilizzazione a vari livelli affinché adeguata attenzione venga attribuita dalla Presidenza entrante ai dossier ritenuti prioritari per gli interessi italiani.

Passando più specificamente al ruolo della Presidenza nella procedura legislativa, una volta ricevuta la proposta da parte della Commissione europea, essa deve in primo luogo individuare il gruppo di lavoro più appropriato al quale conferire il compito di esaminare l'atto sul piano tecnico.

L'esame generalmente inizia con un'illustrazione della proposta da parte del delegato della Commissione, seguito da un giro di tavolo con commenti di carattere generale da parte degli Stati membri. La Presidenza può anche decidere di tenere tale dibattito preliminare a livello ministeriale, al fine di acquisire prime indicazioni a livello politico, utili ad indirizzare il successivo negoziato a livello tecnico.

La Presidenza invita in seguito le delegazioni a commentare (oralmente o per iscritto) più nel dettaglio il testo, articolo per articolo. Sulla base di tali indicazioni, la Presidenza valuta se proporre degli emendamenti suscettibili di aumentare il livello di sostegno delle delegazioni. Nella redazione del testo di compromesso, contenente gli emendamenti alla proposta della Commissione, la Presidenza si avvale del Segretario Generale del Consiglio e in genere consulta informalmente la Commissione e gli Stati membri ritenuti più rilevanti ai fini del buon esito del negoziato. Il testo di compromesso, una volta approvato dal Coreper o dal Consiglio dei ministri a maggioranza qualificata, rappresenta un mandato negoziale per la Presidenza di turno in vista dei successivi triloghi con il Parlamento europeo e la Commissione.

La Rappresentanza Permanente interviene nelle diverse fasi del negoziato per assicurare che il testo approvato sia in linea con la posizio-

ne nazionale. Di norma contatta la Presidenza già nel corso della fase redazionale (prima ancora, cioè, della presentazione e discussione di una proposta di compromesso in Consiglio), al fine di tentare di fare in modo che il testo una volta ufficialmente presentato sia già in linea con la posizione nazionale e potersi porre così in una posizione più agevole di “difesa” di tale testo nel corso del successivo negoziato con le altre delegazioni.

Nel corso del negoziato, la capacità della Rappresentanza Permanente di relazionarsi e tessere alleanze con gli altri Stati membri svolge un ruolo cruciale nel condizionare l'esito finale.

Nell'interagire con i delegati degli altri Stati membri la Rappresentanza Permanente deve tenere in considerazione la complessità e il dinamismo del contesto negoziale a maggioranza qualificata⁴. Risulta, infatti, il più delle volte controproducente arroccarsi su una posizione negoziale statica, in quanto una delegazione non può, da sola, bloccare una decisione presa a maggioranza qualificata. Di conseguenza, la Rappresentanza Permanente deve mantenersi in costante raccordo con gli altri Stati membri, anche al fine di poter cogliere con sufficiente anticipo eventuali mutamenti di posizione ed evitare di trovarsi isolata.

Come in tutti i negoziati, anche nei contatti con gli altri Stati membri le relazioni interpersonali svolgono un ruolo fondamentale. Naturalmente, i membri della Rappresentanza Permanente, dal momento che risiedono stabilmente a Bruxelles, possono intrattenere rapporti continui e quindi sviluppare più facilmente un rapporto di stima e di reciproca fiducia con i delegati degli altri Stati membri, rispetto ai delegati provenienti dalla capitale, che solo saltuariamente partecipano alle riunioni consiliari.

⁴ Per la verifica della maggioranza qualificata, è possibile scaricare una App per dispositivo mobile dal sito seguente: <http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/voting-system/voting-calculator/>.

6. L'azione della Rappresentanza Permanente nei confronti della Commissione europea

La Commissione europea ha il compito di promuovere l'interesse dell'Unione europea nel suo complesso. Svolge un ruolo fondamentale nel quadro della procedura legislativa ordinaria, in quanto dispone del monopolio di iniziativa normativa. Spetta solo alla Commissione, infatti, presentare delle proposte legislative (su propria iniziativa, su richiesta di altre Istituzioni europee o a seguito di una iniziativa dei cittadini).

La Commissione è un organo collegiale composto da 28 Commissari (uno per ciascun Stato membro). Il processo decisionale interno è complesso e non mancano momenti di dialettica e di confronto, ma una volta che il Collegio dei Commissari assume una decisione, essa viene difesa da tutta l'Istituzione nel suo complesso.

Spesso si sottovaluta l'importanza di sensibilizzare la Commissione prima dell'adozione di una proposta legislativa. La Commissione ha un forte potere negoziale nel corso della procedura legislativa e, una volta che un testo viene approvato dal Collegio dei Commissari, convincere l'Esecutivo UE a modificarlo non è agevole. Si ricordi che di regola per modificare una proposta contro la volontà della Commissione occorre l'unanimità in Consiglio (art. 293.1 TFUE). Pertanto, se si vuole evitare di iniziare un negoziato in salita, è utile agire nelle fasi preparatorie di una proposta.

Vi sono diverse modalità con cui la Rappresentanza Permanente può condividere la propria posizione con la Commissione durante la lunga fase preparatoria che precede la presentazione di una proposta legislativa, di norma annunciata dalla Commissione nel proprio programma di lavoro pluriennale e/o annuale.

Prima di predisporre una proposta, la Commissione di norma conduce una consultazione degli attori potenzialmente interessati (*stakeholder*), tiene conto delle valutazioni *ex-post* della legislazione esistente e svolge delle valutazioni di impatto *ex-ante* delle varie opzioni legislative.

In linea con i principi della *Better Regulation*, prima di presentare una proposta legislativa, la Commissione dovrebbe pertanto condurre una consultazione pubblica in maniera aperta e trasparente.

Talvolta gli Stati membri possono partecipare alle consultazioni pubbliche, in altri casi vengono interpellati direttamente dalla Commissione. La Rappresentanza Permanente a Bruxelles spesso assiste le Amministrazioni settoriali di riferimento nell'azione di sensibilizzare dei funzionari della Commissione incaricati di redigere la proposta. Oltre a rappresentare la prima occasione per informare la Commissione della posizione nazionale e tentare di influenzarla nell'elaborazione del testo, tale momento costituisce anche l'occasione per un utile esercizio interno allo Stato membro per definire preliminarmente la propria posizione nazionale sulla materia in vista dell'avvio dei futuri negoziati legislativi in seno al Consiglio.

Una volta approvata la proposta legislativa, la sua trasmissione al Parlamento europeo e al Consiglio segna l'avvio formale del negoziato, in cui la Commissione svolge un ruolo da protagonista. Essa partecipa sempre, seppur con modalità diverse, sia ai negoziati interni in seno al Consiglio che alle discussioni interne al Parlamento europeo. Successivamente, partecipa ai triloghi, difendendo la propria proposta nei confronti dei tentativi di emendamento da parte di Consiglio e Parlamento europeo, e/o svolgendo una funzione di mediazione tra le posizioni dei due colegislatori.

In linea di principio, la Commissione assume una posizione pragmatica: da un lato difende gli elementi essenziali della sua proposta; dall'altro, mostra disponibilità al compromesso al fine di consentire una rapida adozione dell'atto.

La Rappresentanza Permanente mantiene un costante canale di dialogo informale con la Commissione nel corso del negoziato – tentando di assicurare quantomeno un suo atteggiamento benevolo di non opposizione nei confronti di eventuali proposte di emendamento – tenendo anche conto del fatto che, oltre ad avere un importante peso negoziale nel corso dei negoziati in seno al Consiglio e durante i triloghi, essa viene spesso associata alle sessioni redazionali (*drafting*) delle proposte di compromesso della Presidenza o di norma viene quantomeno consultata.

7. Un potenziale gioco di sponda con il Parlamento europeo

Il Parlamento europeo è composto da 751 deputati, eletti nei 28 Stati membri dell'Unione europea a suffragio universale diretto per un mandato quinquennale. Per preparare il lavoro del Parlamento europeo in Aula, i deputati si suddividono in commissioni permanenti, ciascuna delle quali specializzata in determinati settori. Vi sono attualmente 20 commissioni parlamentari, composte da un minimo di 25 a un massimo di 71 deputati. Ciascuna di esse ha un presidente, un ufficio di presidenza e una segreteria. La composizione politica delle commissioni parlamentari rispecchia quella dell'Aula⁵.

A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con la procedura legislativa ordinaria il Parlamento europeo ha ormai acquisito un ruolo paritario rispetto al Consiglio.

Ciò comporta che riuscire a conseguire un mandato negoziale in seno al Consiglio in linea con la posizione nazionale rappresenta un successo solo parziale, in quanto il testo deve successivamente essere negoziato con il Parlamento europeo.

In altre parole, vi è sempre la possibilità che un emendamento consiliare possa essere modificato o stralciato durante i triloghi con il Parlamento europeo, se richiesto con forza da quest'ultimo.

Viceversa, è possibile che ripetute richieste di emendare un testo in Consiglio vengano respinte, ma che gli stessi emendamenti vengano successivamente inclusi nel testo di compromesso finale a seguito dell'insistenza del Parlamento europeo, che può quindi rappresentare una sponda utile nel corso del negoziato.

La Rappresentanza Permanente segue pertanto con grande attenzione le attività del Parlamento europeo – dove tutti i dibattiti sono pubblici – e mantiene un costante dialogo con gli Europarlamentari, in particolare quelli eletti in Italia.

Non vi sono canali istituzionali formali con cui uno Stato membro interloquisce con Parlamento, in quanto spetta istituzionalmente alla

⁵ Per maggiori informazioni su funzioni, composizione e organizzazione del Parlamento europeo: <http://www.europarl.europa.eu>.

Presidenza di turno il compito di rappresentare il Consiglio nei contatti con le altre Istituzioni.

Tuttavia, i membri dell'Europarlamento intrattengono regolari contatti informali con una pluralità di attori (si pensi nel 2015, erano circa 5.000 i lobbisti ufficialmente registrati al Parlamento europeo) e quindi ovviamente anche con gli Stati membri.

Per la Rappresentanza Permanente, sensibilizzare i membri del Parlamento su potenziali criticità di determinate proposte legislative costituisce un'attività di primaria importanza. Di norma esiste un canale privilegiato con gli Eurodeputati eletti nel proprio Paese, che data la loro *constituency* sono in linea di principio di norma maggiormente sensibili a determinate problematiche nazionali. Tuttavia, è buona norma mantenere proficui contatti anche con il Presidente di Commissione, il Relatore e i Relatori ombra (deputati che seguono un dossier per conto di un partito politico diverso da quello del relatore).

Si ricorda che l'azione di sensibilizzazione dovrebbe sempre essere condotta nel rispetto del principio di leale cooperazione con le istituzioni: uno Stato membro non dovrebbe fornire al Parlamento europeo informazioni riservate sulla posizione del Consiglio, né mettere in difficoltà la Presidenza che per conto del Consiglio sta negoziando con il Parlamento europeo.

Dal punto di vista dei parlamentari, acquisire informazioni su sensibilità o criticità da parte di uno o più Stati membri può in alcuni casi aiutarli a definire la loro posizione, nel rispetto ovviamente dell'indipendenza proprio mandato.

Riuscire ad evitare che un emendamento contrario alla posizione nazionale venga approvato o fare in modo che la posizione del Parlamento europeo rifletta quello dello Stato membro costituisce un passo di fondamentale importanza verso l'adozione di un testo che sia in linea con la posizione nazionale.

8. *Conclusion*

Per uno Stato membro il successo di un negoziato legislativo in ambito europeo richiede un importante sforzo collettivo e un grande inve-

stimento di risorse, in termini di tempo, capacità umane e impulso politico. Non solo è necessario definire una posizione negoziale, ma bisogna anche dar prova di grandi capacità di proiezione esterna, in un contesto caratterizzato da una costante evoluzione della complessa cornice negoziale multilaterale.

Nel corso del negoziato occorre essere proattivi, adattando dinamicamente la propria posizione a seconda del contesto e della posizione degli altri attori negoziali in costante evoluzione. Ciò richiede un'approfondita conoscenza tecnica dei dossier e delle procedure, grande sensibilità politica, e soprattutto una costante azione diplomatica volta a sensibilizzare gli interlocutori corretti nel momento giusto a seconda dello stadio della procedura in cui si trova il negoziato.

In tale contesto, la Rappresentanza Permanente presso l'Unione europea svolge un ruolo fondamentale nell'assicurare un'azione negoziale continua, principalmente in seno al Consiglio dell'Unione europea ma anche nei confronti della Commissione e del Parlamento europeo, in stretto raccordo con l'Amministrazione e i vari *stakeholders* italiani, con la finalità di tutelare gli interessi dei nostri cittadini e delle nostre imprese.

DIPLOMAZIA E PROPRIETÀ INTELLETTUALE

Tiberio Schmidlin

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La proprietà intellettuale e il suo impatto economico. 3. Diplomazia e proprietà intellettuale. 4. Il contesto multilaterale.

1. Introduzione

La proprietà intellettuale svolge una funzione di incentivo dell'innovazione e della creatività e fornisce pertanto un importante contributo al progresso economico, sociale e culturale di un Paese. Tale funzione è riconosciuta dalla costituzione degli Stati Uniti d'America (article I, section 8, clause 8): "The Congress shall have power to [...] promote the Progress of Science and useful Arts, by securing for limited Times to Authors and Inventors the exclusive Right to their respective Writings and Discoveries".

Alla proprietà intellettuale fa anche riferimento la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articolo 17): "La proprietà intellettuale è protetta".

La funzione di incentivo della proprietà intellettuale ha acquisito una rilevanza sempre maggiore, in considerazione del ruolo centrale che è oggi riconosciuto all'innovazione e alla creatività tra i fattori di crescita di un Paese, di promozione dell'occupazione e della competitività delle aziende.

Sono aumentate anche le occasioni per la diplomazia di venire a contatto con la proprietà intellettuale, con l'aumento del commercio internazionale di prodotti ad alto contenuto innovativo, tecnologico e di *design*, le opportunità offerte da internet per la distribuzione *on-line* di merci e opere in formato digitale, nonché la natura transnazionale dei fenomeni della contraffazione e della pirateria.

Ciò è tanto più vero per la diplomazia italiana, se si considera che l'Italia è Paese di inventori, aziende innovative, *designer* e artisti di

successo. Basti citare le stime dell'Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale (OMPI), secondo cui l'Italia è tra i primi cinque Paesi per numero di domande di registrazione di marchi e disegni industriali presentate all'estero.

2. *La proprietà intellettuale e il suo impatto economico*

1. La proprietà intellettuale è un insieme di diritti che assicurano lo sfruttamento esclusivo, per un determinato periodo di tempo, di opere dell'ingegno creativo (artistiche e letterarie), segni distintivi (marchi, indicazioni geografiche e denominazioni di origine) e innovazioni tecniche e di *design* (invenzioni e disegni industriali).

Tali diritti consentono a inventori, artisti, *designer*, aziende di ogni dimensione, piccoli produttori agricoli e artigianali di trarre beneficio economico dalle proprie invenzioni e creazioni, nonché dalla reputazione che i loro prodotti hanno acquisito sul mercato. L'aspettativa di ricevere un tale ritorno è, a sua volta, un incentivo indispensabile per gli investimenti nell'innovazione e nella creatività.

I sistemi di protezione della proprietà intellettuale devono anche assicurare un equilibrio tra gli interessi dei titolari dei diritti e quelli dello Stato e della società civile ad avere accesso ai prodotti e alle opere che sono il risultato degli investimenti nell'innovazione e nella creatività. Equilibrio che è efficacemente definito nell'Accordo sugli aspetti relativi al commercio della proprietà intellettuale (*Trade related aspects of intellectual property* o *TRIPS*) concluso nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC):

The protection and enforcement of intellectual property rights should contribute to the promotion of technological innovation and to the transfer and dissemination of technology, to the mutual advantage of producers and users of technological knowledge and in a manner conducive to social and economic welfare, and to a balance of rights and obligations.

I diritti di proprietà intellettuale (*intellectual property rights*) più conosciuti sono il diritto d'autore (*copyright*) e diritti correlati (*related*

rights) sulle opere artistiche e letterarie, i diritti sulle innovazioni che si acquisiscono con il brevetto e i diritti all'uso dei marchi, dei disegni industriali e delle indicazioni geografiche (e della categoria più circoscritta delle denominazioni di origine).

L'impatto economico

2. L'impatto economico dei diritti di proprietà intellettuale è stato misurato da un recente studio commissionato dall'Ufficio europeo dei brevetti e dall'Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno (adesso Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale), che ha quantificato il contributo che le industrie che fanno maggiore uso dei diritti di proprietà intellettuale (*intellectual property rights-intensive industries*) forniscono all'economia europea, in termini di Prodotto interno lordo (PIL), occupazione, livello dei salari e riequilibrio della bilancia commerciale¹. Secondo lo studio, nel 2008-10, le *intellectual property rights-intensive industries* hanno generato il 26% dei posti di lavoro (35% se si considera anche il loro indotto) e il 39% del PIL dell'Unione. I loro beni e servizi costituiscono inoltre l'88% delle importazioni e il 90% delle esportazioni dell'UE. Il salario medio offerto da tali industrie è risultato del 41% superiore rispetto ad altri settori produttivi.

Negli Stati Uniti, la sola industria del *copyright* (che crea, produce, distribuisce o esibisce opere protette dal diritto d'autore) fornisce un valore aggiunto al PIL attorno ai 1.126 miliardi di dollari, pari al 6,7% dell'economia del Paese (i dati sono riferiti al 2013). Essa impiega 5,5 milioni di lavoratori, circa il 4% della forza lavoro statunitense, e offre salari del 34% superiori al livello medio. L'industria del diritto d'autore è stata uno dei fattori trainanti della ripresa degli Stati Uniti dopo la crisi finanziaria ed economica del 2008-09, registrando, nel periodo 2009-13, un tasso di crescita annuale (3,9%) superiore a quello medio dell'economia USA (2,25%)².

¹ *Intellectual property intensive industries: contribution to economic performance and employment in the European Union. Industry-level analysis report, September 2013.*

² I dati sono presi dallo studio *Copyright industries in the US economy. The 2014 report* commissionato dall'ONG *International intellectual property alliance*.

L'importanza dei diritti di proprietà intellettuale ai fini della crescita economica e la necessità di assicurare loro una efficace tutela hanno trovato riconoscimento nei comunicati finali dei Vertici G7/G8 che hanno avuto luogo in concomitanza e negli anni successivi alla crisi del 2008-09.

Il comunicato che fa più diffusamente riferimento ai diritti di proprietà intellettuale è quello del G8 dell'Aquila (2008):

Innovation and knowledge are key factors for supporting the recovery and putting the world economy on a more sustainable growth path. [...] Innovation can be promoted via an effective Intellectual Property Rights system. The increasing use of IPR at the international level has made IP a key component in sectors as diverse as trade, industrial policy, public health, consumer safety, environment protection and the internet.

3. *Diplomazia e proprietà intellettuale*

1. I diritti di proprietà intellettuale consentono alle imprese di conservare il vantaggio competitivo acquisito attraverso le proprie innovazioni tecniche (di processo e di prodotto) e di *design*, grazie alla qualità e alla reputazione che i consumatori associano ai loro marchi o anche alla valorizzazione dell'origine geografica dei prodotti da esse realizzati. La possibilità di far valere tale vantaggio anche all'estero è un importante fattore per l'internazionalizzazione delle imprese innovative che esportano o desiderano investire all'estero, facilitandone l'accesso ai mercati di sbocco.

Tali considerazioni valgono in particolar modo per le aziende italiane, il cui punto di forza nei mercati esteri sta proprio nella creatività e nel *design* dei propri prodotti, nonché nella qualità che è ad essi riconosciuta. Promuovere la protezione degli *intellectual property rights* e assistere le aziende innovative nella difesa all'estero dei propri diritti, significa quindi favorire l'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano.

È un compito che rientra in uno degli obiettivi strategici del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, ossia "la di-

plomazia per la crescita”, riportato nel Piano della *performance* del Ministero³. Obiettivo che consiste nello “svolgere, anche tramite la rete degli uffici all’estero, un ruolo sempre più dinamico per favorire la crescita dell’economia nazionale” e, soprattutto, “nel promuovere gli interessi delle nostre imprese favorendone l’export e l’internazionalizzazione”.

L’assistenza all’estero alle imprese

2. L’assistenza all’estero, non solo legale, alle imprese che desiderano ottenere la tutela dei propri diritti di proprietà intellettuale rientra tra le funzioni consolari codificate dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963 (articolo 5), che consente di: “proteggere nello Stato di residenza gli interessi dello Stato d’invio e dei dipendenti, persone, fisiche e morali, nei limiti ammessi dal diritto internazionale”.

Se un’impresa denuncia la violazione di un proprio diritto, la si assiste nell’acquisizione di informazioni sui rimedi amministrativi e giurisdizionali di cui si può avvalere per avere protezione o sugli studi legali a cui può rivolgersi. L’assistenza include lo svolgimento di passi ufficiali presso le autorità locali, in particolare se si verifica o si va configurando un diniego di giustizia. È il caso in cui all’impresa, per il fatto che sia straniera, siano frapposti ostacoli all’accesso ai rimedi giudiziari o al normale svolgimento di un procedimento giudiziario, che abbiano un effetto discriminatorio e favoriscano ingiustamente la parte avversa:

il sera ainsi du refus opposé aux étrangers d’accéder aux tribunaux administratifs et judiciaires, d’un retard excessif ou à l’inverse d’une conduite inhabituellement expéditive de la procédure, d’un comportement manifestement xénophobe des magistrats, d’un jugement définitif incompatible avec les obligations internationales de l’État ou manifeste-

³ Il Piano è consultabile sul sito istituzionale del MAECI, alla pagina web: http://www.esteri.it/mae/it/ministero/trasparenza_comunicazioni_legali/performance/piano-performance.html.

ment injuste, du refus d'assurer l'exécution d'un jugement favorable à un étranger⁴.

Il diniego di giustizia è il principale atto dell'autorità giudiziaria ad essere considerato illecito secondo il diritto internazionale, costituendo una violazione della norma, consuetudinaria e pattizia, per cui uno Stato deve accordare un certo livello di protezione giurisdizionale ai cittadini di un altro Stato. Obbligo al quale corrisponde un diritto dell'altro Stato a che siano rispettate le garanzie offerte dal diritto internazionale ai propri cittadini.

In presenza di una discriminazione manifesta, può venire in soccorso il principio del trattamento nazionale (*national treatment*), comune agli accordi internazionali in materia di proprietà intellettuale, secondo cui un Paese parte contraente deve concedere ai cittadini di altri Paesi parte un trattamento non meno favorevole di quello che offre ai propri cittadini.

L'articolo 3 dell'Accordo TRIPS del 1994 stabilisce, in proposito, che: "Each Member shall accord to the nationals of other Members treatment no less favorable than it accords to its own nationals with regard to the protection of intellectual property [...]".

Per avere un'idea del livello di protezione che, nel settore della proprietà intellettuale, un Paese è tenuto a fornire ai cittadini e alle imprese stranieri, e per avere una chiave di lettura con cui valutare l'adeguatezza dei rimedi che esso offre per assicurare il rispetto (*enforcement*) degli *intellectual property rights*, si possono utilmente richiamare gli *standard* previsti dall'Accordo TRIPS (parte III, articoli 41-61).

L'Accordo richiede che i rimedi siano efficaci, spediti e dissuasivi (articolo 41):

Members shall ensure that enforcement procedures as specified in this Part are available under their law so as to permit effective action against any act of infringement of intellectual property rights covered by this Agreement, including expeditious remedies to prevent infringements and remedies which constitute a deterrent to further infringements.

⁴ *Droit international public*, Nguyen Quoc Dinh, Patrick Dailler, Alain Pellet, L.G.D.J., 7^a edizione 2002.

Stabilisce anche altri requisiti generali (sezione I), che rispondono al principio del giusto processo (*due process*):

- le procedure devono essere eque e leali (*fair and equitable*), non indebitamente complicate o costose, e non devono prevedere termini irragionevoli o ritardi ingiustificati;
- le decisioni sul merito di una controversia sono preferibilmente formulate per iscritto, motivate, rese accessibili, senza ritardo, almeno alle parti del procedimento, e si basano su elementi di prova in relazione ai quali è stata concessa alle parti la possibilità di essere sentite;
- le parti di un procedimento hanno la possibilità di promuovere un riesame di decisioni amministrative definitive da parte dell'autorità giudiziaria.

Per tutte le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale, il TRIPS (sezioni II e III, articoli 42-49) richiede che i Paesi parte assicurino ai titolari dei diritti la possibilità di ricorrere, come minimo, a procedimenti giudiziari civili. L'autorità giudiziaria deve, inoltre, essere in grado di prendere misure provvisorie immediate ed efficaci per prevenire la violazione di diritti di proprietà intellettuale o per preservare elementi di prova relativi alla presunta violazione (articolo 50).

Per le violazioni più gravi e manifeste, quali la contraffazione di marchi o la pirateria di opere protette dal diritto d'autore su larga scala (*on a commercial scale*), l'Accordo (sezioni IV e V) impone ai Paesi parte di prevedere rimedi ulteriori, quali le misure doganali alla frontiera e procedimenti giudiziari penali.

In relazione alle prime, il TRIPS stabilisce (articoli 51-60) che i titolari di diritti, i quali abbiano valide ragioni per sospettare che possa verificarsi l'importazione di merci contraffatte o frutto di pirateria, possono presentare alle autorità competenti, amministrative o giudiziarie, una richiesta scritta di sospensione dell'immissione in commercio delle merci interessate da parte delle dogane.

I Paesi parte devono infine prevedere procedimenti penali e sanzioni, detentive o pecuniarie, sufficientemente dissuasive (articolo 61)⁵.

⁵ Se il TRIPS limita l'obbligo di prevedere misure doganali e penali alle violazioni su larga scala dei marchi e del diritto d'autore, ai Paesi parte è comunque consentito la possibilità di estenderne la portata anche ad altri diritti di proprietà intellettuale.

Le cautele da prendere

3. Per ridurre il rischio di contenziosi giudiziari, è importante che le imprese esportatrici o che intendano investire all'estero conoscano il quadro normativo internazionale e, soprattutto, le legislazioni nazionali, e si cautelino contro l'utilizzo abusivo delle proprie innovazioni, opere o segni distintivi, avvalendosi delle procedure disponibili per il rilascio di titoli di protezione (ossia per la concessione di brevetti o la registrazione di marchi, disegni industriali e indicazioni geografiche). È una precauzione che vale specie per le imprese esportatrici che si recano sporadicamente o non aprono uffici di rappresentanza nel Paese di sbocco, affidandosi principalmente agli importatori locali.

Il ricorso alle procedure di rilascio di titoli di protezione agevola l'assistenza all'impresa che vuole affermare i propri diritti di esclusiva: l'esistenza di un titolo giuridicamente valido secondo l'ordinamento locale fornisce, infatti, nei passi presso le autorità locali, un argomento per esigere la tutela che un Paese è tenuto ad accordare secondo il diritto internazionale e l'applicazione del principio del trattamento nazionale.

L'impresa stessa si trova in una posizione di vantaggio, potendo più facilmente dimostrare la legittimità delle proprie pretese sull'innovazione o sul segno distintivo e l'illiceità dell'utilizzo che ne fanno altri, nei procedimenti dinanzi all'ufficio locale per la proprietà intellettuale o nelle cause giudiziarie. Si può inoltre evitare la situazione in cui l'utilizzatore abusivo chieda o, peggio, ottenga per primo un titolo di protezione, e l'impresa estera sia costretta ad opporsi al rilascio del titolo o a chiederne l'annullamento, dimostrando che non vi sono i requisiti per la sua concessione. Situazione in cui l'ufficio per la proprietà intellettuale potrebbe peraltro essere tentato di favorire l'operatore locale o ricevere pressioni in tal senso da ambienti politici ed economici con interessi protezionistici. Se per contro l'impresa vanta un titolo anteriore valido, l'ufficio per la proprietà intellettuale non può non tenerne conto: in caso contrario, perderebbe credibilità, non solo nei confronti della comunità d'affari estera, ma anche delle autorità omologhe di altri Paesi e delle organizzazioni internazionali o regionali del settore, con le quali coopera o da cui riceve assistenza tecnica.

Conoscere le legislazioni nazionali sulla tutela dei diritti di proprietà intellettuale è tanto più necessario in quanto i trattati internazionali prevedono *standard* minimi sulla portata dei diritti, sulle procedure di rilascio dei titoli di protezione e sui rimedi per assicurarne il rispetto, lasciando margini di discrezionalità ai Paesi parte in sede di recepimento.

Le differenze tra legislazioni aumentano al di fuori dell'Unione europea, nella quale vi è invece un processo di armonizzazione che prevede il rilascio di titoli europei (nei settori dei marchi, disegni industriali, indicazioni geografiche e, da ultimo, dei brevetti) con pari efficacia in tutti gli Stati membri⁶, e offre il ricorso a tribunali comuni.

Le aziende estere possono ottenere protezione dei propri diritti in un Paese anche senza fare domanda agli uffici nazionali per la proprietà intellettuale. Alcuni trattati dell'OMPI offrono, infatti, agli innovatori la possibilità di presentare un'unica domanda internazionale valida per tutti i Paesi parte in cui desidera avere tutela: il Trattato di cooperazione in materia di brevetti (*Patent cooperation treaty*) del 1970, e gli accordi di Madrid, sulla registrazione internazionale dei marchi, dell'Aja, sulla registrazione internazionale dei disegni industriali, e di Lisbona, sulla protezione e registrazione internazionali delle denominazioni di origine (recentemente esteso a tutte le indicazioni geografiche, con l'Atto di Ginevra del 2015, non ancora in vigore)⁷. Il Trattato di cooperazione in materia di brevetti prevede anche un esame internazionale del contenuto innovativo dell'invenzione, che facilita il rilascio del brevetto nei Paesi parte⁸. Gli altri accordi sopra citati obbligano i Paesi parte a riconoscere protezione ai marchi, disegni industriali e denominazioni di

⁶ Si veda, in proposito, l'articolo 118 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che recita: "Nell'ambito dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure per la creazione di titoli europei al fine di garantire una protezione uniforme dei diritti di proprietà intellettuale nell'Unione e per l'istituzione di regimi di autorizzazione, di coordinamento e di controllo centralizzati a livello di Unione".

⁷ Gli accordi sono illustrati sul sito istituzionale dell'Organizzazione alla pagina web: <http://www.wipo.int/services>.

⁸ Il Trattato non prevede pertanto un brevetto internazionale e non esenta, quindi, l'inventore dal passaggio attraverso le procedure presso gli Uffici brevettuali nazionali.

origine registrati all'OMPI, se non oppongono rifiuto entro un determinato arco di tempo.

Agevolazioni analoghe a quelle offerte dal *Patent cooperation treaty* in materia di brevetti sono previste, in Europa, dalla Convenzione sul brevetto europeo di Monaco del 1973⁹, che ha istituito l'Ufficio europeo dei brevetti.

Promuovere la protezione dei diritti

4. La circostanza che un Paese sia parte dei principali trattati internazionali in materia e abbia adottato le necessarie leggi di recepimento non offre, di per sé, la garanzia di una efficace protezione dei diritti di proprietà intellettuale, se vi sono carenze nell'applicazione di tali normative, in quanto le autorità locali, amministrative o giudiziarie, non ne garantiscono il rispetto. Un ruolo essenziale è svolto dal sistema giudiziario del Paese, chiamato a decidere, in ultima istanza, sui casi di violazione dei diritti.

L'inosservanza del principio della *rule of law*, comportamenti discriminatori o un operato delle autorità locali non conforme agli *standard* o alle buone prassi dei Paesi più avanzati nell'assicurare il rispetto degli *intellectual property rights*, sono criticità frequentemente riscontrate dalle imprese estere.

In presenza di un problema "sistemico" di tutela della proprietà intellettuale, si può chiedere il sostegno di altri Paesi esteri interessati da casi di violazioni, o comunque sensibili al tema (come, ad esempio, i Paesi industrializzati) e quindi disposti a veicolare messaggi comuni di preoccupazione nei confronti delle autorità locali.

A tal fine, è importante acquisire informazioni sul funzionamento del sistema nazionale di protezione dei diritti di proprietà intellettuale e sul giudizio che su di esso danno i Paesi esteri, gli operatori economici e le loro associazioni, nonché le organizzazioni internazionali attive *in loco* (come, ad esempio, la Banca mondiale o, se presente, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo). Una valida fonte d'informa-

⁹ Sono parte della Convenzione 38 Paesi, che comprendono i 28 Stati membri dell'Unione europea, più Albania, Islanda, Liechtenstein, Monaco, l'ex repubblica iugoslava di Macedonia, Norvegia, San Marino, Serbia, Svizzera e Turchia.

zione sono le periodiche revisioni della politica commerciale dei Paesi membri dell'OMC (*Trade policy reviews*)¹⁰ e lo *Special 301 Report* a cura dell'Ufficio del Rappresentante per il commercio degli Stati Uniti (*United States Trade Representative o USTR*)¹¹, che contiene una lista di Paesi sotto osservazione nei quali sono riscontrate criticità nella tutela dei diritti di proprietà intellettuale. È infine utile seguire l'andamento delle domande di titoli di protezione in un Paese, adoperando le statistiche diffuse dall'OMPI sul rilascio di brevetti e sulla registrazione di marchi e disegni industriali¹². Un significativo aumento delle domande e dei titoli rilasciati può infatti essere indicativo di un crescente interesse a una efficace protezione dei diritti non solo da parte delle imprese estere, ma anche di quelle locali.

Richieste di una maggiore tutela dei diritti di proprietà intellettuale possono essere veicolate anche attraverso l'Unione europea e le sue delegazioni *in loco*. Le riunioni di coordinamento promosse dalle delegazioni con le rappresentanze degli Stati membri sono una occasione utile per attirare l'attenzione della Commissione europea su specifici casi di violazioni o su di un problema più generale di insufficiente protezione dei diritti da parte delle autorità locali. Per questa via, è possibile far sì che la problematica divenga un tema di discussione nei rapporti economico-commerciali tra l'UE e un Paese terzo.

Per il legame che c'è tra il commercio e la proprietà intellettuale, quest'ultima rientra tra le competenze dell'UE, in particolare nell'ambito della politica commerciale comune¹³. Gli accordi bilaterali o plurila-

¹⁰ Alla pagina web: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tpr_e.htm. L'esame si basa su due rapporti, uno elaborato dal Paese interessato (*policy statement*) e l'altro dal Segretariato, che contengono una sezione dedicata alla proprietà intellettuale (sono altresì pubblicate le minute delle revisioni, le domande poste dal resto della *membership* e le risposte fornite dal Paese sotto esame).

¹¹ Consultabile sul sito dell'USTR, alla pagina web: <https://ustr.gov/issue-areas/intellectual-property/Special-301>.

¹² http://www.wipo.int/ipstats/en/statistics/country_profile.

¹³ Come previsto dall'articolo 207 del Trattato sul funzionamento dell'Unione: "La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, in particolare per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la

terali conclusi dall'Unione europea con i Paesi terzi contengono clausole in materia di proprietà intellettuale. Con esse, l'UE cerca di ottenere garanzie di protezione dei diritti ulteriori rispetto a quelle, minimali, previste dall'Accordo TRIPS (*TRIPS-plus*). Le clausole sono più dettagliate negli accordi con i Paesi con i quali l'Unione desidera stabilire rapporti più approfonditi, come i Paesi destinatari della Politica di Vicinato (*neighbourhood policy*), e a cui l'UE chiede di approssimare la loro legislazione all'*acquis* europeo. Gli accordi prevedono, inoltre, la creazione di un quadro istituzionale per monitorare l'attuazione delle disposizioni convenute, che comprende comitati e sotto-comitati nei quali sono discussi anche i progressi compiuti dal Paese terzo nel settore della proprietà intellettuale.

Uno strumento per promuovere all'estero la protezione dei diritti di proprietà intellettuale è la *public diplomacy*, intesa come la partecipazione ad iniziative o l'organizzazione di eventi diretti alla comunità d'affari, alle amministrazioni e alla società civile locali per sensibilizzarle sull'importanza dell'innovazione e della creatività per lo sviluppo economico e sociale di un Paese, nonché sui danni, non solo economici, provocati dalla contraffazione o dalla pirateria.

Esempi concreti di simili iniziative si possono ricavare dall'esperienza delle rappresentanze diplomatiche degli Stati Uniti¹⁴. Essi includono conferenze in università, seminari, manifestazioni dedicate all'innovazione, eventi culturali (proiezioni cinematografiche o concerti), campagne di *outreach* (tramite l'affissione di poster o messaggi trasmessi via radio, televisione o la creazione di applicazioni per telefoni), con il coinvolgimento di personalità locali del mondo dello spettacolo e in partenariato con le autorità del Paese, le associazioni rappresentative di attori interessati alla tutela della proprietà intellettuale ed esponenti del settore privato.

Un esempio italiano è stata la mostra di prodotti di *design* allestita dall'Associazione per il disegno industriale presso la sede dell'OMPI a

politica di esportazione e le misure di protezione commerciale, tra cui quelle da adottarsi nei casi di dumping e di sovvenzioni. La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione".

¹⁴ Esempi che sono riportati nel sito internet del Dipartimento di Stato, alla sezione *Embassies in Action*: <http://www.state.gov/e/eb/tpp/ipe/embassy/index.htm>.

Ginevra nel settembre 2013, in concomitanza con l'Assemblea Generale dell'Organizzazione, e rimasta aperta al pubblico per tre mesi¹⁵. La mostra, promossa congiuntamente dall'OMPI e dal Ministero dello sviluppo economico (Direzione generale per la lotta alla contraffazione-Ufficio italiano brevetti e marchi), con la collaborazione della Rappresentanza Permanente d'Italia a Ginevra, aveva tra i suoi principali obiettivi di sensibilizzare la *membership* sull'importanza del disegno industriale per lo sviluppo economico e sociale di un Paese.

4. Il contesto multilaterale

1. In ambito multilaterale, l'Italia, in linea con gli altri Paesi industrializzati e dell'Unione europea, è per la difesa degli *standard* previsti dall'attuale quadro normativo internazionale sulla proprietà intellettuale, nonché per un loro aggiornamento o rafforzamento, se sono resi necessari dal progresso tecnologico e da nuove esigenze dell'industria e della società civile.

È una posizione che s'inquadra in un dibattito in seno alle organizzazioni internazionali (specie l'OMPI, l'OMC e l'Organizzazione mondiale della sanità) in cui i Paesi emergenti, in via di sviluppo (PVS) e meno avanzati (PMA) chiedono un maggiore accesso ai benefici dell'innovazione e della creatività, ai prodotti farmaceutici, a tecnologie con impatto ambientale e ad opere protette dal diritto d'autore, che essi ritengono utili al proprio progresso economico e sociale. Essi rivendicano pertanto la facoltà di avvalersi dei margini di discrezionalità che la normativa internazionale gli concede per definire i propri sistemi di tutela dei diritti di proprietà intellettuale.

Nei negoziati multilaterali, un tale approccio si concretizza in un'opposizione a *standard* più stringenti rispetto a quelli previsti dal TRIPS e che riducono la libertà di cui godono i legislatori nazionali (*policy space*). Ne è derivato un sostanziale stallo dei negoziati multilaterali nel nuovo millennio, interrotto dai recenti Trattati OMPI di Pechino sulle interpretazioni audiovisive del 2012 e di Marrakesh per favorire l'ac-

¹⁵ http://www.wipo.int/wipo_magazine/en/2013/06/article_0007.html.

cesso alle opere pubblicate da parte degli ipo-vedenti del 2013¹⁶. Trattati che sono stati il risultato di lunghe e complesse trattative tra Paesi industrializzati e PVS sulla portata della protezione del diritto d'autore. In ambito OMC, emblematico è stato il negoziato, nel 2013, sulla proroga del periodo transitorio concesso dal TRIPS (articolo 66) ai PMA per adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni dell'Accordo. La decisione che concede l'estensione di tale periodo sino al 2021¹⁷, prevede, quale compromesso con i Paesi industrializzati, una disposizione che impegna i PMA a mantenere i progressi raggiunti e a proseguire nell'attuazione dell'Accordo (clausola di *no roll-back*).

I Paesi industrializzati, per parte loro, sostengono meccanismi per promuovere la conoscenza delle innovazioni esistenti, la concessione in licenza dei diritti di sfruttamento delle invenzioni o delle opere con il consenso dell'inventore o dell'autore (*voluntary licences*) e la condivisione volontaria di tecnologie, *know-how* e laboratori attraverso *partnership* pubblico-private. Valorizzano, inoltre, strumenti esistenti che già consentono di bilanciare gli interessi coinvolti e di prevenire abusi, come le procedure amministrative che permettono a terzi di opporsi al rilascio di brevetti o alla registrazione di marchi.

I costi della contraffazione

2. La posizione italiana è motivata, oltre che dall'esigenza di difendere la reputazione dei prodotti del *made in Italy*, anche dalle conseguenze negative della contraffazione e della pirateria di opere protette dal diritto d'autore su larga scala.

Tali conseguenze sono state oggetto di studi dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale e dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), che non solo identificano, ma forniscono anche una quantificazione del costo della contraff-

¹⁶ Fa solo eccezione il Trattato di Singapore del 2006 sul diritto dei marchi, che si limita tuttavia a prevedere *standard* amministrativi di riferimento per le procedure di registrazione dei marchi, senza modificarne il livello di protezione.

¹⁷ Vedi il sito dell'OMC alla pagina: https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/ldc_e.htm.

fazione e della pirateria per le imprese e lo Stato, nonché del loro impatto sull'occupazione.

In settori di punta del *made in Italy*, quali la moda, le calzature e gli accessori, la contraffazione determina una riduzione di introiti per le aziende, dovuta alle minori vendite, di 26 miliardi di euro all'anno e una perdita di 363mila posti di lavoro. Dati che aumentano se si considerano anche i fornitori delle aziende: il calo del fatturato sale a 43,3 miliardi di euro e i posti di lavoro perduti a 518mila. Ne consegue, inoltre, una diminuzione delle entrate fiscali per lo Stato (imposte sul reddito, IVA e contributi previdenziali) attorno agli 8 miliardi di euro¹⁸.

Gli studi evidenziano anche conseguenze di portata più generale della contraffazione e della pirateria¹⁹:

- la perdita di incentivi all'innovazione (specie nei settori, come quello farmaceutico, in cui i costi per la Ricerca e Sviluppo sono elevati in confronto a quelli per la realizzazione del prodotto finale);
- una riduzione della propensione ad effettuare investimenti diretti esteri nei Paesi che non tutelano efficacemente la proprietà intellettuale;
- il ruolo della criminalità organizzata nella produzione di beni contraffatti (che si presta ad operazioni di riciclaggio e serve a finanziare ulteriori attività illecite) e il coinvolgimento, rilevato da Interpol, di organizzazioni terroristiche (di tipo sia diretto, ossia nella realizzazione delle merci, che indiretto, in quanto beneficiarie dei proventi illeciti);
- l'indebolimento delle autorità preposte alla lotta alla contraffazione e alla pirateria nei Paesi in cui sono più esposte a tentativi di corruzione da parte delle organizzazioni criminali;
- il rischio di danni per la salute e l'ambiente a causa della circolazione di prodotti che non sono realizzati secondo gli *standard* di sicurezza (ad esempio, i farmaci, i fertilizzanti o i pezzi di ricambio delle automobili).

¹⁸ Lo studio è reperibile sul sito web dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale, alla pagina web: <https://euipo.europa.eu/ohimportal/it/web/observatory/quantification-of-ipr-infringement>.

¹⁹ *The economic impact of counterfeiting and piracy*, la cui sintesi è consultabile sul sito dell'OCSE: <http://www.oecd.org/sti/ind/theeconomicimpactofcounterfeitingandpiracy.htm>.

È inoltre evidenziato come la contraffazione e la pirateria riguardano:

- tutti i prodotti ai quali la proprietà intellettuale aggiunge valore economico, contribuendo ad aumentarne il prezzo, dai beni di lusso a quelli intermedi e di consumo comune (sono stati oggetto di sequestro anche prodotti freschi);
- non solo il mercato che l'OCSE definisce come "secondario", nel quale il consumatore è consapevole di acquistare prodotti contraffatti o usurpativi (con un'idea approssimativa di chi li realizza), ma anche il mercato "primario", al quale i contraffattori accedono infiltrando le catene di distribuzione di merci legittime. In tal caso, il consumatore è ingannato sulla reale provenienza delle merci che acquista, ritenendo che siano state prodotte legalmente.

In un recente studio dell'OCSE, il volume del commercio internazionale di prodotti contraffatti o usurpativi del diritto d'autore è quantificato in 461 miliardi di dollari, pari al 2,5% degli scambi mondiali²⁰.

Al contempo, è rilevato che, sebbene i Paesi emergenti offrano condizioni favorevoli per la produzione e la diffusione di merci contraffatte o usurpative (la presenza di capacità produttive e tecnologiche, di infrastrutture che consentono scambi su larga scala, combinate a sistemi di prevenzione e repressione non ancora sufficienti a contrastare efficacemente il commercio illecito), proprio in tali Paesi va anche aumentando il numero di imprese titolari di diritti di proprietà intellettuale, non solo estere. Un tale incremento, confermato dalle statistiche dell'OMPI²¹, può indurre le autorità locali a prestare maggiore attenzione al tema della protezione dei diritti, su pressioni della comunità d'affari.

²⁰ *Commercio di merci contraffatte e di merci usurpative: una mappa dell'impatto economico*, reperibile sul sito istituzionale dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale, alla pagina web: <https://euipo.europa.eu/ohimportal/it/web/observatory/quantification-of-ipr-infringement>.

²¹ Secondo le statistiche dell'OMPI, la Cina è ormai il primo Paese di destinazione di domande di brevetti, marchi e disegni industriali. Gli altri Paesi BRIC ed emergenti (Turchia, Messico, Singapore, Indonesia, Thailandia), nonché l'Iran, figurano ormai tra i primi 20 Paesi per numero di domande ricevute dai rispettivi Uffici per la proprietà intellettuale.

La questione internet

3. Il contrasto alle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale su internet è una tematica che, a livello multilaterale, è affrontata con cautela non solo dai PVS ed emergenti, ma anche dai Paesi industrializzati, a fronte delle preoccupazioni della società civile per le implicazioni che un inasprimento dei rimedi amministrativi e giudiziari può avere sul rispetto di diritti e libertà fondamentali, come la libertà di espressione e il diritto alla *privacy* degli utenti della rete. In secondo luogo, il commercio elettronico (*e-commerce*) è divenuto, col tempo, un importante canale per la vendita di beni e la distribuzione di opere in formato digitale. Il compito di trovare il corretto equilibrio tra le istanze dei titolari dei diritti, della società civile, degli operatori economici e dei prestatori di servizi *on-line* è quindi lasciato ai legislatori nazionali e agli accordi bilaterali o plurilaterali.

In alcuni ordinamenti nazionali²² e nell'Unione europea sono previste normative che incentivano prestatori di servizi internet²³ a rimuovere contenuti protetti o a disabilitare l'accesso ad essi, quando vengono a conoscenza che la messa a disposizione di tali contenuti su siti o pagine web viola diritti di proprietà intellettuale. Le predette normative contemplano, in particolare, l'esonero dalla responsabilità civile se i prestatori si adoperano volontariamente per porre fine alla violazione (*safe harbour*). In ordinamenti più avanzati, come quello italiano²⁴, la rimozione dei contenuti protetti può anche essere ordinata dall'autorità giudiziaria o a seguito di procedure amministrative avviate su richiesta del titolare dei diritti lesi. Nell'UE, si sono avute inoltre decisioni giudiziali-

²² Ad esempio, negli Stati Uniti, in Cina, Australia, Giappone, India, Taiwan e Corea del sud.

²³ Nell'UE, gli *internet service provider* che trasmettono informazioni attraverso la rete (ad esempio fornendo servizi email) o le memorizzano sui propri *server* per conto degli utenti gestori di siti o pagine web (vedi la direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico).

²⁴ La materia è regolata dal decreto legislativo 9 febbraio 2003, n. 70 (attuativo della direttiva 2000/31/CE sopracitata) e dal Regolamento adottato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con delibera n. 680/13/CONS del 12 dicembre 2013.

rie che hanno imposto ai prestatori di servizi di bloccare l'accesso a siti web.

Una forma di violazione dei diritti di proprietà intellettuale su internet che è oggetto di attenzione all'OMPI è il *cybersquatting*, ossia l'utilizzo abusivo di segni distintivi protetti (marchi o indicazioni geografiche) negli indirizzi dei siti, come "nomi di o a dominio" (*domain names*), senza il consenso del titolare del diritto. La decisione da parte dell'ente che, al momento, gestisce il rilascio dei nomi di dominio (la *Internet corporation for assigned names and numbers* o ICANN) di aumentare il numero delle estensioni²⁵ (.com, .info, .net), includendovi anche termini di uso comune (.food, .coffee, .wine), ha considerevolmente ampliato il numero di indirizzi internet e, conseguentemente, accresciuto i casi di *cybersquatting*²⁶. ICANN offre alcuni rimedi per i titolari di diritti, alcuni dei quali ideati in collaborazione con l'OMPI²⁷. Quest'ultima gestisce, in particolare, una procedura amministrativa di risoluzione di controversie aventi ad oggetto l'uso abusivo di marchi, denominata *Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy* (UDRP). Tale procedura, che consente la revoca dell'assegnazione di nomi a dominio a soggetti che hanno agito in malafede, ha conosciuto un significativo successo, avendo gestito oltre 28mila casi, presentati anche da aziende italiane²⁸.

²⁵ Le estensioni sono chiamate anche nomi di dominio di primo livello (*top-level domain names*), mentre i nomi di secondo livello sono quelli utilizzati prima dell'estensione (ad esempio bulgari.com).

²⁶ I nomi di dominio si acquisiscono, a titolo oneroso, tramite la loro registrazione presso operatori autorizzati da ICANN (*registrars*). La concessione avviene a seguito di aste e si presta ad operazioni speculative, finalizzate alla successiva rivendita, a prezzi più elevati, dei nomi acquisiti.

²⁷ Illustrati sul sito dell'OMPI: <http://www.wipo.int/amc/en/domains/rpm/>.

²⁸ L'Italia è il 6° Paese per numero di aziende che sottopongono controversie agli arbitri dell'OMPI.

APPENDICE

Studenti partecipanti al laboratorio applicativo su “La diplomazia contemporanea fra diritto e prassi” tenutosi nella Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Trento nell’anno accademico 2015-16.

Asnicar Andrea	Olivato Giulia
Barchet Sabina	Orlando Sara
Bassetto Edoardo	Peca Eleonora
Bonenti Andrea	Petrelli Federico
Bordignon Francesca	Petrucci Livia
Carella Simona	Pipere Giosué
Casu Martina	Piras Veronica
Causo Valentina Carlotta	Porcari Francesca
Cirillo Antonino	Raciti Giulia
Conci Niccolò	Rammazzo Serena
Dalla Benetta Anna	Ricci Angelica
Demarco Roberta	Rigoldi Alessandra
Gaioni Martina	Romano Roberta
Gozzi Jacopo	Rossi Alexa
Grassar Natasha	Ruaro Giovanni Battista
Greco Gabirle	Ruggeri Diletta
Guidano Gabriella	Sartore Silvia
Kovaleva Anna	Schiavone Ludovica
Lussu Michele	Schirato Caterina
Mastropasqua Lucrezia	Serra Eugenio
Matteotti Alice	Soci Lorenzo
Mattiello Marta	Stallone Miriam
Memmi Noemi	Stefani Sofia
Miglioranza Luca	Trevisanello Laura
Miscischia Silvia	Vantini Andrea
Montesi Caterina	Vecchio Eleonora
Moro Mariagrazia	Zanon Miriana
Neglia Stefania	

COLLANA
‘QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA’

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

1. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del IV Convegno Antitrust tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2014)

2. *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GIANNI SANTUCCI, ANNA SIMONATI (2014)

3. *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANCARLO ROLLA (2014)

4. *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo* - (a cura di) ALBERTO MATTEI (2014)

5. *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice* - JOHN A.E. VERVAELE, with a prologue by Gabriele Fornasari and Daria Sartori (Eds.) (2014)

6. *I beni comuni digitali. Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino* - (a cura di) ANDREA PRADI, ANDREA ROSSATO (2014)

7. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2015)

8. *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI, FLAVIO GUELLA (2014)

9. *Reti di libertà. Wireless Community Networks: un'analisi interdisciplinare* - (a cura di) ROBERTO CASO, FEDERICA GIOVANELLA (2015)

10. *Studies on Argumentation and Legal Philosophy. Further Steps Towards a Pluralistic Approach* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2015)

11. *L'eccezione nel diritto. Atti della giornata di studio (Trento, 31 ottobre 2013)* - (a cura di) SERGIO BONINI, LUCIA BUSATTA, ILARIA MARCHI (2015)

12. José Luis Guzmán D'Albora, *Elementi di filosofia giuridico-penale* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ALESSANDRA MACILLO (2015)

13. *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto* - (a cura di) GIANDOMENICO FALCON, BARBARA MARCHETTI (2015)

14. *Convergences and Divergences between the Italian and the Brazilian Legal Systems* - (Ed. by) GIUSEPPE BELLANTUONO, FEDERICO PUPPO (2015)

15. *La persecuzione dei crimini internazionali. Una riflessione sui diversi meccanismi di risposta. Atti del XLII Seminario internazionale di studi italo-tedeschi, Merano 14-15 novembre 2014 - Die Verfolgung der internationalen Verbrechen. Eine Überlegung zu den verschiedenen Reaktionsmechanismen. Akten des XLII. Internationalen Seminars deutsch-italienischer Studien, Meran 14.-15. November 2014* - (a cura di / herausgegeben von) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI, EMANUELA FRONZA (2015)

16. *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione* - (a cura di) GIUSEPPE NESI, PIETRO GARGIULO (2015)

17. *Pensare il diritto pubblico. Liber Amicorum per Giandomenico Falcon* - (a cura di) MAURIZIO MALO, BARBARA MARCHETTI, DARIA DE PRETIS (2015)

18. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del V Convegno biennale Antitrust. Trento, 16-18 aprile 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2015)

19. *From Contract to Registration. An Overview of the Transfer of Immoveable Property in Europe* - (ed. by) ANDREA PRADI (2015)

20. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume II* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2016)

21. *Democrazie e religioni: libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo. Atti del convegno nazionale Adec Trento, 22 e 23 ottobre 2015* - (a cura di) ERMINIA CAMASSA (2016)

22. *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza immigrazione". La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale* - (a cura di) JENS WOELK, FLAVIO GUELLA, GRACY PELACANI (2016)

23. *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione* - (a cura di) MARCO BOMBARDELLI (2016)

24. *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato. Atti del IV Congresso nazionale SIRD. Trento, 24-26 settembre 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE GRAZIADEI (2016)

25. *Fiat Intabulatio. Studi in materia di diritto tavolare con una raccolta di normativa* - (a cura di) ANDREA NICOLUSSI, GIANNI SANTUCCI (2016)

26. *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate di studio, 30-31 ottobre 2015* - (a cura di) FULVIO CORTESE, MARTA TOMASI (2016)

27. *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali. Atti del convegno. Trento, 2 e 3 ottobre 2015* - (a cura di) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI (2017)

28. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 2. Multimodality and Reasonableness in Judicial Rhetoric* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2017)

29. *Il Giudice di pace e la riforma della magistratura onoraria. Atti del Convegno. Trento, 3-4 dicembre 2015* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2017)

30. *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GRACY PELACANI (2017)

31. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume III* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2017)