

DIPARTIMENTO DI
SCIENZE POLITICHE
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI BARI ALDO MORO

La solidarietà perno della nuova Europa

L'Editoriale di ENNIO TRIGGIANI

Il 2021 si apre su di uno scenario europeo del tutto imprevedibile. Il salto di qualità nel processo d'integrazione si è verificato a seguito della pandemia e non grazie alla programmata e poi rinviata *Conferenza sul futuro dell'Unione*. Anche il più raffinato degli analisti politici difficilmente avrebbe potuto immaginare una così significativa reazione di "solidarietà" tra gli Stati membri in un'epoca caratterizzata da forti venti di irrazionale sovranismo e in un anno che avrebbe registrato il definitivo recesso del Regno Unito.

Sarà casuale, ma forse non lo è, la spinta verso un nuovo "spirito" unitario ha visto quali protagoniste tre donne, partendo da Christine Lagarde che, dopo 8 anni alla guida del FMI, ha introdotto con

la BCE il primo sostegno concreto alla grave crisi economica in atto attraverso un programma speciale di acquisto di titoli del debito pubblico che, dagli iniziali 750 miliardi, è stato via via accresciuto fino a un totale di 1.850 miliardi ed esteso fino alla fine di marzo 2022. È così riuscita a stemperare con grande efficacia la tensione sui mercati rendendo l'acquisto dei titoli pubblici italiani molto a buon mercato.

Alla Lagarde si sono aggiunte due personalità politiche di nazionalità tedesca, così smentendo palesemente l'accusa di "egoismo" e "voglia di predominio" attribuita negli ultimi anni alla Germania. La cancelliera Angela Merkel, assumendo pienamente verso il termine della sua carriera le



Consiglio Regionale della Puglia



Regione Puglia



COMUNE DI BARI



Cofinanziato dall'UE



VERSIONE ONLINE

www.sudineuropa.net



vesti di statista, ha saputo guidare con sapienza e fermezza la nascita del *Next Generation EU* con la creazione di un *debito* comune; eppure sappiamo che il corrispondente termine tedesco *schuld* significa anche “colpa”.

E la sua connazionale, Ursula von der Leyen, nuova Presidente della Commissione europea, ha accompagnato le difficili trattative con gli Stati membri più riottosi con polso squisitamente politico, derubricando la superficiale qualificazione della sua istituzione quale insieme di meri “tecnocrati”.

La “rinascita” dell’integrazione europea si fonda quindi sulla ristabilita centralità della *solidarietà*. Sappiamo che, sul piano internazionale, essa è stata espressa anzitutto con le *Nazioni Unite*, fondate sulla necessità di indurre gli Stati a considerare, oltre ai propri interessi domestici, anche quelli della comunità internazionale nel suo insieme; ne è soprattutto espressione la *Dichiarazione universale dei diritti umani* (dicembre 1948) il cui merito è l’aver proiettato la tutela degli stessi al di là dei confini nazionali. Inoltre, dopo altri numerosi trattati e convenzioni relativi ai diritti umani, la *Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite* (settembre 2000) fa riferimento alla solidarietà come un valore fondamentale e, di conseguenza, l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato nel 2005 una risoluzione in cui l’ha qualificata come un valore essenziale ed universale fissando il 20 dicembre quale *Giornata internazionale della solidarietà umana*.

Tornando al piano europeo, la solidarietà si è proposta in maniera significativa soprattutto nell’*Unione*, a partire dal Titolo IV della *Carta dei diritti fondamentali* (Nizza, dicembre 2000), con cui essa emerge come ragion d’essere dell’intero processo d’integrazione e “valore o principio federativo”, coniugandosi a più livelli nel successivo Trattato di Lisbona ed in particolare con un’apposita clausola prevista dall’art. 222 TFUE. È stata così attribuita nuova forza e dimensione alla *cittadinanza europea* come ambito primario della solidarietà politica in quanto, grazie all’istanza solidaristica, i trattamenti differenziati tra cittadini, sebbene in apparente contraddizione con l’eguaglianza formale, divengono *ragionevoli* e, dunque, legittimi dal punto di vista dell’eguaglianza sostanziale.

Su questa base si è potuta realizzare la svolta storica con cui per la prima volta gli Stati membri hanno accettato di mettere in comune il proprio debito. Del resto, la fonte la troviamo nell’espressione del latino giuridico *in solidum*, che indicava l’obbligazione da parte di un individuo appartenente a un gruppo di debitori di pagare integralmente il debito.

Così, dopo i robusti interventi della BCE, vero baluardo di fronte alle tempeste finanziarie, e la sospensione del patto di stabilità che andrà sicuramente riconsiderato, sono stati ad esempio attivati il SURE, per finanziare la cassa integrazione, lo snello MES sanitario (incomprensibilmente dall’Italia non utilizzato), un progetto di tassazione comune delle *web companies* ma, soprattutto, il citato *Next Generation EU*. Questo, con all’interno il *Recovery Fund (the Facility)*, è dotato addirittura di sovvenzioni e non solo di prestiti, con l’introduzione di meccanismi sostanzialmente redistributivi tra gli Stati membri. E l’Italia ne sta ricevendo la fetta più importante (209 miliardi) anche se una cifra così significativa, di gran lunga la maggiore, non ci sarebbe stata attribuita se non fossero state tenute presenti le gravi condizioni economiche e sociali soprattutto del Sud italiano, attuali e tanto più future. Risulta, in proposito, l’accresciuto interesse dell’Unione a superare i più accentuati squilibri di sviluppo nel Mercato unico. D’altronde, stiamo assistendo ad un decisivo salto di qualità rispetto ai semplici strumenti destinati al miglior funzionamento del Mercato ad es. attraverso i Fondi strutturali.

Inoltre, un impegno di solidarietà emerge dalla sanità, pur non essendovi una specifica competenza dell’Unione in quanto la sua azione, secondo l’art. 168 TFUE, si limita a

integrare le politiche nazionali e a sostenere la cooperazione tra gli Stati membri nel settore. Abbiamo infatti visto che, fra l’altro, la Commissione, nel quadro della sua *Strategia per i vaccini*, ha già stipulato 6 contratti, a nome degli Stati membri, per l’acquisto di centinaia di milioni di dosi di vaccino per un accesso equo e a prezzi abbordabili per le popolazioni negli Stati membri, ovviamente anche per tutti i residenti. L’occasione della pandemia ha inoltre consentito alla stessa Commissione di lanciare il progetto di una vera e propria *Unione europea della salute*.

L’Unione, peraltro, non solo ha scelto di risanare i danni derivanti dalla pandemia ma ha saputo cogliere l’occasione per gettare al contempo le fondamenta del suo futuro, con la Commissione destinata a divenire il maggiore emittitore sovranazionale di debito in Europa. Tuttavia, l’intera gestione delle grandi risorse messe in campo si basa *sul chiaro vincolo tra sostegno economico e rispetto dello Stato di diritto*, insuperabile elemento identitario dell’Unione, come si è nuovamente visto nel superamento dei tentati veti posti da Ungheria e Polonia al relativo meccanismo di condizionalità, pur attraverso un compromesso politico che non ha comunque alterato gli aspetti essenziali del nuovo regime giuridico adottato. Pertanto, l’Unione, in quanto intermediario finanziario di crescente importanza, diventa progressivamente in grado di operare idonee pressioni sugli Stati membri perché rispettino gli aspetti centrali del catalogo di diritti fondamentali quale consegnato dalla vincolante Carta dei diritti fondamentali approvata a Nizza nel 2000.

Certo, il 2021 si apre con la dolorosa *Brexit* anche se probabilmente la presenza del Regno Unito avrebbe reso più complessa l’adozione delle scelte sollecitate dalla pandemia. È però prevedibile che, sotto un profilo strettamente economico, sia UE che Regno Unito perdano qualcosa, ma il danno peggiore sarà per i britannici, i quali appaiono ora più vulnerabili soprattutto dopo l’uscita dalla scena di Trump. Essi rischiano non poco sul piano politico per la preannunciata richiesta di indipendenza della Scozia, ormai agevolata sulla via di un suo conseguente ritorno nell’Unione.

Fra le conseguenze negative da segnalare c’è, tuttavia, lo sfilarsi del Regno Unito dal programma *Erasmus*, uno dei risultati più significativi, anche simbolicamente, raggiunto dall’Europa. L’iniziativa comunitaria per lo studio all’estero degli studenti universitari, lanciata nel 1987, ha interessato ad oggi circa 10 milioni di studenti e resta uno dei principali strumenti di formazione alla cittadinanza europea.

Comunque, il 2021 dovrà veder confermate le nuove speranze di accelerazione nel processo di rafforzamento dell’integrazione europea, restituendo un ruolo da protagonista ad un continente incapace di esprimere una politica estera e di difesa comune. La citata *Conferenza sul futuro dell’Unione* avrà il compito di preparare l’irrinunciabile riforma istituzionale del Trattato di Lisbona, partendo dalla cancellazione del voto all’unanimità nei due Consigli, espressione di un metodo intergovernativo figlio di altri tempi. La sovranità degli Stati membri è data dalla ovvia ratifica da parte dei Parlamenti nazionali della nuova base normativa (la cui redazione, dopo un’ampia partecipazione sulle proposte andrebbe affidata al Parlamento europeo), ma prolungarne la presenza ingombrante anche nel quotidiano funzionamento delle istituzioni si trasforma nel sovranismo che è la caricatura della sovranità. Le identità culturali e politiche nazionali sono infatti già sufficientemente presenti nel Parlamento europeo, alta garanzia di democrazia e rappresentatività.


Emilio Liguori

L'UNIONE PER LA SICUREZZA

La strategia della Commissione per il 2020-2025

di VALERIA DI COMITE

Sin dall'instaurazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l'Unione ha disegnato la propria strategia per la sicurezza interna individuando gli obiettivi prioritari e mettendo in atto una serie di strumenti per affrontare una difficile sfida: bilanciare le azioni dirette ad affrontare le mutevoli minacce delle gravi forme di criminalità – comprese la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata – con la tutela dei diritti fondamentali e dei valori fondanti affermati nell'art. 2 TUE (in tema cfr. A. Di Stasi, L. S. Rossi (a cura di), *Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia. A Vent'anni dal Consiglio di Tampere*, Napoli, 2020, disponibile online). Sebbene la sicurezza sia una responsabilità primaria degli Stati, è evidente che l'azione del singolo Stato membro da sola non è sufficiente ad affrontare le minacce presenti in un mondo globalizzato. Nel sistema dell'Unione questo aspetto è ancor più palese, in quanto tutte le misure introdotte per facilitare l'esercizio dei diritti di cittadini e imprese, e in particolare delle libertà di circolazione, al contempo si rivelano strumenti di cui approfittare per realizzare condotte illecite. Questa situazione non può però tradursi in un'involuzione nella protezione dei diritti e delle libertà fondamentali e degli altri valori dell'Unione. Per questo motivo è fermo l'obiettivo di assicurare che la politica UE per la sicurezza interna continui a fondarsi su valori comuni come lo stato di diritto e la protezione dei diritti fondamentali, nel rispetto dei principi di legalità, necessità e proporzionalità.

Nella comunicazione della Commissione europea "sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza", COM(2020)605, relativa al periodo 2020-2025, si mettono in luce le attuali sfide su cui concentrare gli sforzi per

rafforzare le azioni dell'UE tese ad affrontare le varie problematiche emerse nel corso degli anni e aggravate dalle conseguenze socio-economiche della pandemia da COVID-19. La strategia si focalizza sui settori considerati prioritari in funzione dell'efficacia che l'azione dell'Unione può avere nel sostenere quella degli Stati membri su cui ricade la responsabilità principale per garantire la sicurezza. L'azione di supporto e di coordinamento dell'Unione è necessaria proprio perché, come si puntualizza nella comunicazione, "la sicurezza di un Stato è la sicurezza di tutti".

Tenendo in debito conto gli obiettivi già delineati nelle precedenti strategie, nonché l'attuale assetto normativo, la Commissione individua le seguenti quattro *priorità strategiche* per il periodo 2020-2025: 1) un ambiente della sicurezza adeguato alle esigenze del futuro; 2) affrontare le minacce in evoluzione; 3) proteggere i cittadini dal terrorismo e dalla criminalità organizzata; 4) un ecosistema europeo forte in materia di sicurezza.

1) *Un ambiente della sicurezza adeguato alle esigenze del futuro.* In relazione alla prima priorità si pone enfasi sulla necessità di garantire una maggiore protezione alle infrastrutture chiave che sono centrali nella vita quotidiana e che offrono servizi essenziali, quali – a titolo esemplificativo – salute (in particolare ospedali), trasporti, energia, acqua. In mancanza di un'adeguata protezione un attacco, anche informatico, a tali infrastrutture può avere pesanti conseguenze. Le proposte della Commissione non riguardano solo l'aspetto della protezione ma affrontano altresì quello della resilienza, intesa come capacità di efficace reazione a eventuali "eventi avversi" pianificando le risposte per "farvi fronte e riprendersi". Secondo l'Istituzione

europea, il vigente quadro normativo dell'Unione, composto dalla direttiva 2008/114/CE (dell'8 dicembre 2008, relativa all'individuazione delle infrastrutture critiche europee e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione) e dalla direttiva 2016/1148 (del 6 luglio 2016, recante misure per un livello elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi) e dalle differenti misure attuative nazionali, non risulta più adeguato all'attuale situazione. Ciò anche in considerazione della potenziale dipendenza di molti "servizi critici" dalla infrastruttura 5G in corso di implementazione; per cui si intende delineare un nuovo quadro giuridico generale per rafforzare la protezione e la resilienza delle infrastrutture critiche, al quale dare un'attuazione maggiormente omogenea sul piano interno. Il tutto con l'obiettivo di sviluppare una "cultura della cibersecurity fin dalla progettazione". A tal fine, la Commissione ha già presentato alcune iniziative legislative. Rispetto al settore della finanza digitale di cui è evidente la "grande vulnerabilità ai ciberattacchi" è da considerare la proposta di regolamento per rafforzarne la resilienza operativa, COM(2020)595, del 24 settembre 2020 final. Si segnalano, inoltre, due proposte di direttiva del 16 dicembre 2020: una sulla resilienza delle infrastrutture critiche (COM(2020)829 final) e l'altra finalizzata ad attuare un elevato livello di cibersecurity comune (COM(2020)823 final) che, se approvata, sostituirebbe la direttiva 2016/1148. In relazione all'obiettivo di garantire un *ambiente fisico sicuro*, soprattutto in considerazione della vulnerabilità degli spazi pubblici in cui si concentrano gli attentati terroristici, si propone di rafforzare la protezione, attraverso nuove regole e la condivisione di conoscenze; ad esempio in relazione alle azioni di contrasto dell'uso improprio di droni. Inoltre, si intende promuovere maggiormente la cooperazione tra settore pubblico e privato, e favorire una maggiore sicurezza degli spazi pubblici anche grazie a finanziamenti, scambio di buone pratiche e un'azione di orientamento mirata a favorire iniziative come quella del "partenariato dell'agenda urbana" sulla "sicurezza negli spazi pubblici" che incentiva "la crescita, la vivibilità e l'innovazione" delle città europee per meglio affrontare le sfide sociali e le minacce alla sicurezza.



2) *Affrontare le minacce in evoluzione.* Rispetto alla seconda priorità strategica la Commissione evidenzia le potenzialità delle nuove tecnologie, in quanto un'adeguata normativa, insieme a un'approfondita conoscenza e a una corretta utilizzazione degli strumenti digitali da parte delle autorità di contrasto e nell'ambito del sistema giudiziario, potrebbe favorire la lotta alla criminalità, ad esempio, se nel corso di indagini fosse agevolato l'accesso transfrontaliero a prove elettroniche; pertanto essa considera che andrebbero approvate le proposte legislative già presentate (cfr. COM(2018)225 e COM(2018)226, del 17 aprile 2018). Le nuove tecnologie sono purtroppo utilizzate anche per attività criminali, dal furto di dati personali e commerciali, alla diffusione *online* di contenuti illegali, come l'incitamento all'odio, o l'abuso online su minori. Anche le "minacce ibride" che coinvolgono soggetti diversi sono diffuse e tendono a manipolare l'ambiente dell'informazione minando la credibilità delle istituzioni. In relazione a questi aspetti la Commissione presenta una pluralità di proposte. In primo luogo, considera necessario migliorare l'attuazione nazionale del quadro giuridico attuale in materia di criminalità informatica e a tal fine avverte che in caso di inadempimento attiverà le pertinenti procedure di infrazione. In secondo luogo, essa propone di stabilire in collaborazione con Europol e l'ENISA (Agenzia UE per la cibersicurezza) un meccanismo di allarme rapido per assicurare celerità nel flusso di informazioni e nelle reazioni contro la cibercriminalità. Inoltre, in considerazione della portata globale del fenomeno, essa riconosce l'importanza della cooperazione internazionale e ricorda che l'UE sostiene la Convenzione di Budapest, del 23 novembre 2001, promossa dal Consiglio di Europa, che ha istituito un efficace modello di collaborazione operativa. La Commissione pone l'accento anche sulla tutela delle vittime, sull'importanza della comunicazione alla società civile e sulla corretta applicazione delle regole in materia di tutela dei dati personali (in particolare il riferimento è al regolamento generale 2016/679 e alla direttiva 2016/680 per la protezione dei dati nelle attività di polizia e giudiziarie). Per impedire furti di identità, la Commissione ritiene di presentare a breve una proposta sull'identità digitale europea. Particolare attenzione è anche dedicata al *Forum dell'UE su Internet* che attraverso le sinergie tra autorità di contrasto e settore privato può consentire di ostacolare "l'abuso di internet da parte di terroristi, estremisti violenti e criminali". Questo obiettivo concerne anche il grave problema degli abusi sessuali online su minori, affrontato altresì nella specifica strategia dedicata alla lotta contro gli abusi sessuali su minori (cfr. COM(2020)607, del 24 luglio 2020).

3) *Proteggere i cittadini dal terrorismo e dalla criminalità organizzata.* In merito all'azione dell'UE di contrasto al terrorismo, oltre a ritenersi necessaria una corretta attuazione della normativa già in vigore, compresa quella sulle misure restrittive, o quella su commercializzazione e uso di precursori esplosivi, si considerano necessarie nuove regole, per esempio, rispetto all'uso di materiali chimici, biologici, radiologici e nucleari (CBRN) che possono diventare armi pericolose. Per contrastare la radicalizzazione si propongono anche azioni positive orientate a creare opportunità per i giovani, come quelle che fanno leva su istruzione e sport, che potranno concretizzarsi grazie a fondi dell'Unione. Infine, si riconosce la necessità di rafforzare la cooperazione sul piano internazionale. Un altro grave problema su cui si concentra la strategia è quello della criminalità organizzata, strettamente collegato a quello della corruzione. Secondo i dati dell'Europol, richiamati dalla Commissione, nel 2017 più di 5000 gruppi della criminalità organizzata sono stati oggetto di indagine nell'Unione, si tratta del 50% in più rispetto al 2013. Le molteplici attività criminali interessate, sono note, e toccano dal traffico di droga e delle armi da fuoco, al traffico di migranti compresa la tratta di esseri umani, nonché la criminalità ambientale, i reati economici e finanziari. Per affrontare tutte queste diverse minacce, che peraltro si intrecciano tra loro, la Commissione sta presentando una serie di programmi pluriennali 2021-2025 e piani di azioni specifici finalizzati ad arginare il complesso fenomeno agendo su diversi profili: un programma più generale

di lotta alla criminalità organizzata, inclusa la tratta di esseri umani; un programma per la lotta alla droga; il piano di azione UE sul traffico di armi da fuoco; e quello contro il traffico di migranti. Inoltre, si intende procedere alla valutazione della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente e a riesaminare la normativa sul congelamento e la confisca dei beni.

4) *Un ecosistema europeo forte in materia di sicurezza.* In relazione alla quarta priorità strategica, la Commissione sottolinea il fondamentale ruolo svolto da tutte le componenti della società per cui invita a uno "sforzo comune" per favorire una maggiore resilienza per tutti e, specialmente, per le persone più vulnerabili. Essa pone l'attenzione sulla violenza domestica e ritiene l'adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul una priorità fondamentale.

La Commissione sottolinea altresì che tutte le politiche dell'Unione devono tenere conto della dimensione della sicurezza e che l'azione più efficace che si può realizzare a livello di Unione per la protezione dei cittadini è quella di "aiutare i responsabili della sicurezza a lavorare bene insieme". Nel corso degli anni sono già stati predisposti diversi sistemi di cooperazione e di scambi di informazione, tuttavia, il quadro normativo attuale risulta frammentato e obsoleto e necessita di modifiche. Nel contesto operativo, le autorità di contrasto nazionali si "avvalgano sempre più spesso di sostegno e competenze a livello UE". Il Centro UE di sostegno e di intelligence (INTCEN) "ha svolto un ruolo chiave" nell'ambito della cooperazione dei servizi di intelligence; così come Europol in relazione alla cooperazione nelle attività di polizia.

Nella strategia specifica attenzione è dedicata anche ad alcuni aspetti come quello della tutela dei dati personali e delle regole relative allo scambio di informazioni, ad esempio attraverso il sistema del codice di prenotazione PNR che pone questioni delicate, specialmente, quando questi dati sono trasferiti verso Paesi terzi. Anche il problema della gestione delle frontiere esterne è preso in esame. Ulteriore elemento decisivo nella strategia è quello della formazione di competenze necessarie per le attività di contrasto. In definitiva in relazione a questa quarta priorità strategica, tra le azioni proposte dalla Commissione si possono segnalare il rafforzamento del mandato di Europol, l'eventuale istituzione di un "codice di cooperazione di polizia" dell'Unione; il potenziamento di Eurojust per favorire la cooperazione tra autorità giudiziarie; il riesame della "direttiva sulle informazioni anticipate dei passeggeri" e l'adozione di una comunicazione relativa alla "dimensione esterna del codice di prenotazione"; un quadro per la negoziazione di accordi con Paesi terzi in materia di "condivisioni di informazioni"; il miglioramento della cooperazione tra UE e Interpol; e, infine, la valutazione della possibilità di istituire "un polo europeo dell'innovazione per la sicurezza interna". Infine, in considerazione degli effetti perversi dell'azione della criminalità nel tessuto economico, si auspica che un significativo contributo per contrastarla sarà offerto dalla Procura europea (EPPO), istituita sulla base di una cooperazione rafforzata con il regolamento 2017/1939, del 12 ottobre 2017, che inizierà a operare nel 2021.

La strategia della Commissione europea per il 2020-2025 offre una visione completa e complessa delle azioni che è necessario continuare a intraprendere per rafforzare la sicurezza interna, ponendo l'attenzione sui numerosi aspetti problematici. Si evidenzia come sia necessario agire congiuntamente attraverso forme di cooperazione non solo nelle operazioni di contrasto e nell'ambito dell'attività giudiziaria ma anche grazie alla formazione di nuove competenze e a politiche di inclusione che favoriscano la resilienza di tutta la comunità. Le numerose indicazioni che provengono dalla Commissione, delle quali si è potuto dare solo una sintetica illustrazione, volgono l'attenzione in maniera continua e ferma sul rispetto dei diritti umani e, in modo specifico, sulla protezione delle vittime. Questa attenzione si ritrova altresì nella risoluzione del Parlamento europeo, del 17 dicembre 2020 (2020/2791(RSP) (P9_TA_prov(2020)0379), sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza, che si sofferma in modo puntuale sugli aspetti affrontati nella comunicazione della Commissione, accolta con favore dallo stesso Parlamento europeo.