

Progetto 2021-22

Quale riforma dell'UE?

(RiformE)

*Centro studi, formazione, comunicazione e progettazione sull'Unione europea
e la Global Governance (CesUE)*

per conto del
**Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale**

Contributi al dibattito e policy proposals

a cura di Roberto CASTALDI

Settembre 2022

Indice

<i>Autore</i>	<i>Titolo</i>	<i>pag</i>
Fabio Masini	Reforming the European Economic Governance	3
Salvatore Aloisio	La salute pubblica: dalle competenze nazionali ad una competenza concorrente nella UE	8
Claudia Morini	Valori, diritti, stato di diritto	15
Tommaso Visone	Democrazia europea: una riforma necessaria	25
Roberto Castaldi	Il futuro dell'Europa: cruciali giovani e istruzione	32
Giuseppe Romeo	Transizione digitale e sicurezza. Aspetti e traiettorie	35
Giuseppe Martinico	Migrazione e asilo	49
Giorgio Grimaldi	Cambiamenti climatici, ambiente e sicurezza dell'Unione Europea	59
Fabio Masini	The Euro as a Global Currency? Opportunities and Risks	64
Fabio Masini	Proposte di Policy	69

Avvertenza

I contributi raccolti in questo volume sono il frutto di elaborazioni realizzate da vari autori per conto del CesUE, *Centro studi, formazione, comunicazione e progettazione sull'Unione europea e la Global Governance*, nell'ambito di un progetto realizzato per conto (e finanziato per il 2021-22) del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale italiano dal titolo *Quale riforma dell'UE?*

L'idea era di accompagnare la Conferenza sul Futuro dell'Europa nel percorso di discussione sulle priorità indicate:

- 1) Cambiamento climatico e ambiente;
- 2) Salute;
- 3) Un'economia più forte, giustizia sociale e occupazione;

- 4) L'UE nel mondo;
- 5) Valori e diritti, stato di diritto, sicurezza;
- 6) Trasformazione Digitale;
- 7) Democrazia Europea;
- 8) Migrazione;
- 9) Istruzione, cultura, gioventù, sport.

Nel corso del progetto, queste tematiche sono state rimodulate e adattate all'evoluzione del contesto di riferimento, che ha visto accelerazioni (come nel caso della consultazione della Commissione sul ripristino delle regole fiscali), battute d'arresto, agende modificate.

Ciascun contributo è stato pensato per fornire un'indicazione logica ad un percorso di riflessione e qualche proposta di policy, discusse durante dei webinar realizzato dal CesUE attraverso la piattaforma d'informazione Euractiv Italia.

Alla fine dei contributi, sono state riunite le principali proposte di policy discusse negli'incontri.

Reforming the European Economic Governance

Fabio Masini*

Introduction

The following text was prepared in November 2021 as a policy proposal to be submitted by CesUE within the initiative of the *European Commission* for the consultation on the reform of the European economic governance and forwarded to the Italian institutions, discussed in a webinar held by Euractiv Italy.

The structure of the contributions follows the points highlighted by the consultation form and is basically meant to provide room for more discretionary manoeuvre for European institutions in case of major shocks, at the same time preserving a path to national fiscal consolidation.

* Roma Tre University, Managing Director of Euractiv Italy.

Being designed as a contribution to the consultation, it was of course conceived and written in English.

1. Improving the framework

Most fiscal rules depend on the lack of an efficient, accountable, political framework that can express discretionary capacity in times of crisis. Rules are enough to govern an economy only when no major challenge is ahead. In the last few months our main challenge was the pandemic. In the next few years, it will be: a sustained recovery; green transition; digital transition; upscaling national industrial strategies into a multi-layered, systemic, synergic structure of regional industrial policy.

The reform of the Stability and Growth Pact should be framed within such evolving context. It should also be considered as only a piece in the overall reform of the European economic governance.

There are at least three problems with the current SGP, that make it ineffective: some rules are inapplicable (e.g. sanctions) and some indicators pure nonsense (e.g. how do we measure the output gap after the pandemic?).

The new set of rules, that are imagined to be accompanying a transition towards greater political legitimization and capacity at the EU level, should first of all be credible.

The reduction of 1/20 in the debt to Gdp ratio to 60% is unrealistic. At the same time, fiscal consolidation is certainly a prerequisite for sound finances and a guarantee for the long-term sustainability of the euro.

One compromise between the two is to set the debt to Gdp rule at 100% (this is the proposal made by the ESM, given the current average of that indicator in Europe; but any other figure might fit as well) and then use a smart path to the target (we may think that each five years, aligned with the electoral cycle to avoid moral hazard, $\frac{1}{4}$ of the reduction should be implemented), to consider the asymmetric nature of economic cycles.

This might be accompanied by a 0,5% primary deficit clause, to allow for anti-cyclical country-specific emergencies, provided investments in the above-mentioned transitions are implemented at the Eu level.

At the same time, the current structure of fiscal rules proved unable to reduce trans-national gaps, thus suggesting three solutions: a) a permanent overcoming of the ECB capital key purchases; b) some form of supranational

fiscal redistribution; c) a supranational discretionary power on fiscal expansionary policy directed to (asymmetric) growth-enhancing investment.

As we can see, fiscal rule and budgetary policies cannot be kept isolated from monetary policy and institutional and decision-making mechanisms. The problem of what to do with the current burden of sovereign bonds in the balance sheet of the Ecb is not an issue; it does not make sense to sell such debt to the ESM, as was proposed. The Ecb can simply roll over the sovereign bonds until maturity. The only problem with this might be the reduction of the room for manoeuvre of monetary policy in case of major international challenges, but on this we shall later return.

As concerns the European Semester, it should be changed to accommodate for an overall evaluation of the fiscal stance in Europe, not just the national budgets and their potential, possibly through a transformation of the European Fiscal Board into a true agency of debt monitoring and advisory for the European Commission on all levels of expenditure: local, regional, national, and European. This would allow for a redistribution of the burden of adjustment at the level required when shocks hit.

It should also include social and unemployment parameters, to avoid pro-cyclical policies.

2. Safeguarding sustainability and stabilisation

There are two problems concerning economic and financial sustainability: the first is related to sustainable finance, the second to ensure a stabilization of the euro and to allow the central bank to play a global, not only domestic role.

Sustainability of the euro project, in turn, critically depends on an effective and coherent general framework of monetary and fiscal governance in the eurozone.

One related issue is whether the euro area can afford divergent interest rates with the dollar. Or if it should follow the Fed in raising rates. On this, let me make a couple of considerations: the military hegemony of the Us, upon which the financial hegemony of the dollar is still founded, is threatened by other rising superpowers. And digital currencies will provide an international payments system that no longer allows any exorbitant privilege to the dollar. The hegemony of the Us dollar is therefore also close to an end.

This implies that the euro needs to take up part of its global responsibilities and that it does not necessarily need to follow the Fed, designing its strategies autonomously and/or in agreement with other regional areas of the world.

It is true that divergence in monetary policies across the Atlantic may produce similar results to those that followed trade tariffs under the Trump administration, but the framework is manifestly global and high rates in the Us not necessarily imply capital outflows from Europe. To avoid these, Europe should obviously provide better and more stable alternatives to financial markets.

A large, credible (in terms of innovations to anticipate future challenges) investment fund financed on the financial markets may provide a safe asset that absorbs parts of global savings with reasonable expectations of returns.

3. Incentivising reforms and investments

We already argued that investing in the key transitions at the Eu level is a first best solution, to allow for a synergic, coordinated effort in view of global challenges, requiring a regional scale. This would also allow for a minor risk of divergence among countries with different fiscal capacity due to past debts.

The second-best solution might be to have a golden rule on highly coordinated, conditional (and supranationally monitored) national investments on key transitions, as was with the EFSI.

4. Simplification and more transparent implementation

Constitutional rules should always be simple, transparent, enforceable. This requires an institutional system that is empowered with adequate democratic accountability. To overcome the relative lack of trust among MSs, it is essential to further strengthen the Commission role in the process and reduce that of the Council. For example, through reversed qualified majority.

5. Focus on pressing policy challenges

Policy dialogue among all different layers of budgetary policies should become a structural part in the working of the Commission and of the advisory role of the Fiscal Board, as singled out above. Beyond dialogue, though, we need effective conditionality on investments carried out under the European golden rule, on monitoring, and on the implementation of activities.

6. Lessons from the RRF

The RRF is relatively similar to the US conditional grants. Making it permanent is the best way to create a strong incentive to channel investments and reforms according to the Country Specific Recommendations, as well as to protect rule of law in the Member states. Nevertheless, it should be limited to investments that are not under the key priorities set by the European Commission. In the current phase, such key priorities might be the digital and green transitions and the upscaling of industrial policy. The related investments should be financed by a EU budget through enhanced fiscal capacity and bonds issued on the global financial markets.

7. National fiscal frameworks

The issue is how to set up an effective and democratic framework of multi-level government as regards fiscal policy, considered as a shared competences between the EU, members states, and LAs.

The EU should strengthen the role of the European Fiscal Board, while increasing the competences and capacities of the national independent fiscal institutions. The Indian model may serve as a useful example.

Technical and independent authorities are well positioned to offer clear and sound accounts of the implications of different fiscal policy decisions. But they do not have the democratic legitimacy to take those decisions. These need to be done by the European and national Parliaments, acting together, possibly through a strengthened and modified COSAC, with a special session devoted to fiscal policy. This should decide – following a proposal by the Commission based on the European Fiscal Board assessment – on the overall European fiscal stance, and (on that basis) on the national ones.

8. Effective enforcement

Enforcement can be implemented through incentives and credible sanctions or via legislation/constitution. The two may be complementary. In the progress towards the adoption of a true European constitution setting the major constraints on economic policy, the EU can obtain reforms and appropriate canalization of investments through conditional grants (like the ones of NGEU) or through centralised investment programs with clear priority (like a strengthened EFSI). The role of the Commissions in applying sanctions

could also be strengthened, through reversed qualified majority, together with that of the Court of Justice to take a final decision in case of conflict between the Commission and one or more Member states.

9. Interplay between the SGP and MIP

The Macroeconomic Imbalance Procedure should be made symmetric and effective on both sides, unlike what happened till now.

10. Euro area dimension

The European Union has a long record of smart blueprints on how to complete the economic and monetary union, also in the fields of banking and fiscal union, and strengthen its political legitimization. The Blueprint of November 2012, the 4 Presidents' Report of December 2012, the 5 Presidents report of June 2016, and many other more recent documents all set a path to make the European economy more resilient, coherent, just, and politically accountable.

We are not short of ideas, but of political will.

The banking union should be completed before the end of 2022. The convergence of fiscal provisions should also be concluded before the revised SGP comes back into force. An enhanced European annual budget of about 1 trillion euros should be launched to finance key transitions and European public goods, to be financed through own resources that might account for half of that sum; the rest being financed through Eu-bonds, which may quickly evolve into a safe asset with the dimension to compete on the global level with other analogous bonds.

At the same time, given that key transitions are financed by the supranational budget, national budgets should be designed as to reduce the burden of past public debts, but with relevance given also to social and employment distress, also induced by the transitions themselves.

11. New challenges due to the COVID-19 crisis

Other exogenous shocks may happen again. The Ecb proved to be capable of playing the lender of last resort for the euro area. And the European institutions were ready to lift fiscal rules to allow for fiscal expansions at the national level. Furthermore, a solidarity, redistributive, instrument was set up to tackle country-specific issues. This might not be enough next time. We had better anticipate future challenges, rather than adjusting to them. One

possibility is to increase the EU fiscal expansion in key transitions and consolidate national debts, if and when this would prove feasible.

La salute pubblica: dalle competenze nazionali ad una competenza concorrente nella UE

*Salvatore Aloisio**

Introduzione

L'impatto devastante della pandemia ha mostrato drammaticamente i limiti, ma anche le potenzialità e la necessità, di un potere europeo, delimitato e circoscritto, anche in materia di sanità pubblica.

Si è proceduto con interventi emergenziali, sui quali non ci intratterremo, i quali hanno avuto esiti altalenanti ma sulla scorta di questa esperienza emergenziale sono stati avviati progetti volti a colmare le lacune emerse e a rafforzare i meccanismi rivelatisi, almeno in parte, efficaci.

Dopo una breve ricostruzione del quadro normativo che disciplina questo settore in seno all'UE, proveremo ad esaminare criticamente i progetti proposti - tenuto conto dei limiti derivanti dall'ammontare dei rispettivi budget e dal vincolo di operare a trattati invariati - e proveremo a proporre interventi di maggiore respiro.

1. Una breve ricostruzione delle competenze dell'UE in materia di salute pubblica.

La protezione della salute umana viene da tempo riconosciuta nei trattati europei come elemento di tutela fondamentale per la vita delle persone; anche nella dimensione della sanità pubblica, vale a dire quella della tutela collettiva che qui rileva principalmente.

Tuttavia, le resistenze degli Stati membri a cedere sovranità in tale settore hanno prodotto una ripartizione delle competenze non molto chiara e, tutto

* Università di Modena e Reggio Emilia.

sommato, fragile, perché se da una parte l'attenzione alla tutela della salute nelle diverse attività dell'UE è progressivamente aumentata, dall'altra la concreta possibilità di intervento è stata fortemente limitata a garanzia delle prerogative degli stati nella sanità pubblica, tradizionalmente rientrante nelle politiche sociali nazionali.

Così una competenza concorrente è prevista (art. 4, § 2, lett. k, TFUE) limitatamente ai «problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato», con una formula estremamente stringente che rinvia ai casi esplicitamente previsti in articoli successivi, con l'evidente finalità di lasciare le politiche sanitarie in mano agli stati.

Di competenza “di sostegno, coordinamento o completamento” (ex art. 2, § 5, TFUE) per la «tutela e miglioramento della salute umana» si parla invece all'art. 6, lett. a, TFUE; l'UE interviene quindi in questi settori solo su *input* degli stati e spesso limitatamente a programmi finanziari di sostegno.

La tutela della salute umana ha però un'applicazione “orizzontale”, cioè trasversale alle varie politiche ed azioni europee, nel definire ed attuare le quali deve essere tenuta in considerazione dall'UE (art. 9, TFUE). È, inoltre, spesso indicata dai trattati come motivo di giustificate limitazioni alle libertà di circolazione da parte degli stati.

La base giuridica dei provvedimenti adottati dall'UE in materia è, per lo più, individuata nell'art. 168 TFUE, dedicato allo scopo. Il quale chiarisce subito (§ 1, co. 2) che «l'azione dell'Unione (...) *completa* le politiche nazionali» e al § 7 aggiunge che «l'azione dell'Unione rispetta le responsabilità degli Stati membri per la definizione della loro politica sanitaria e per l'organizzazione e la fornitura di servizi sanitari e di assistenza medica». Mentre al § 4 circoscrive l'intervento di tipo concorrente a misure che fissino parametri elevati di qualità e sicurezza degli organi e sostanze di origine umana o nell'ambito veterinario e fitosanitario o che fissino parametri elevati di qualità e sicurezza dei medicinali e dei dispositivi di impiego medico. È invece il § 5 quello utilizzato in occasione delle misure per fronteggiare la pandemia, in quanto prevede, tra l'altro, la possibilità di adottare «misure di incentivazione per proteggere e migliorare la salute umana, in particolare per lottare contro i grandi flagelli che si propagano oltre frontiera, misure concernenti la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero» ma sempre senza procedere ad armonizzazioni delle normative nazionali.

Inoltre, si è fatto ricorso anche all'art. 114 TFUE, relativo al ravvicinamento delle legislazioni, poiché, per consolidata giurisprudenza della CGUE, è prevalsa l'interpretazione per cui l'UE può perseguire, indirettamente, gli obiettivi di salute pubblica mediante l'integrazione del mercato interno. Pensiamo, ad esempio, al ruolo che hanno sulla tutela della salute agenzie istituite con precipue altre finalità come quella per le sostanze chimiche (ECHA), che opera nel quadro della normativa REACH (per la valutazione e la registrazione delle sostanze chimiche) e quella per la sicurezza alimentare (EFSA).

2. Le proposte in discussione: potenzialità e limiti.

2.1. Le proposte contenute nella Comunicazione della Commissione del novembre 2020.

Come noto, dopo le prese di posizione della sua Presidente, la Commissione ha emesso una Comunicazione (*Costruire un'Unione europea della salute: rafforzare la resilienza dell'UE alle minacce per la salute a carattere transfrontaliero*, COM(2020) 724 final dell'11.11.2020) con la quale, fatto il punto sullo stato dell'arte e sulle sue criticità, indica alcune linee di indirizzo che intende intraprendere. Queste affermazioni si sono poi tradotte in proposte formali.

La finalità politica espressa dalla Comunicazione è quella di «costruire un'Unione europea della salute». La cui necessità deriva dall'esperienza dell'attuale pandemia, che ha mostrato come «unire i punti di forza degli Stati membri dell'UE aiuta a superare le debolezze individuali». In quest'ottica è necessario che l'UE si attrezzi «per prevenire le crisi sanitarie (...) per prepararsi e per gestirle, con tutti i benefici sociali ed economici che ne deriverebbero». Un «coordinamento rafforzato» in materia di sanità pubblica nell'UE sarebbe in grado di proteggere «il nostro stile di vita, le nostre economie e le nostre società».

Gli strumenti per raggiungere una così ambiziosa finalità sono, tuttavia, quelli consentiti dal quadro giuridico dettato dai Trattati vigenti, entro il quale la Commissione deve muoversi, fatta salva la possibilità di proporle modifiche, che in questa Comunicazione non viene avanzata.

Essa è accompagnata da tre proposte legislative: un aggiornamento della Decisione n. 1082/2013/UE relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, un rafforzamento del mandato del Centro europeo per la

prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) e un ampliamento del mandato dell'Agenzia europea per i medicinali (EMA).

Una sinergia importante, come in occasione dello scoppio della crisi pandemica, è data dal rapporto con il meccanismo di Protezione civile europeo.

Completano il quadro, al di là della Comunicazione in questione, il programma finanziario EU4Health e il progetto di istituzione di Hera, Autorità europea per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie, sul quale ci soffermeremo brevemente in seguito.

Siamo dunque di fronte ad una strategia ambiziosa, per quanto consentito dal recinto delle regole pattizie vigenti. Ciò presuppone una forte volontà politica che potrebbe portare anche a sviluppi più ampi.

Per quanto concerne la prima proposta legislativa essa consiste in un Regolamento che va ad abrogare per sostituzione la menzionata Decisione n. 1082/2013/UE, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero. La Decisione del 2013 si è rivelata fondamentale nel momento della gestione della pandemia e va riconosciuta la lungimiranza di chi, allora, ha ideato uno strumento del genere. Tuttavia, ha anche mostrato i suoi limiti, in parte insiti nella natura stessa dell'intervento in questa materia dell'Unione, pensiamo per esempio al necessario coinvolgimento di rappresentanti dei governi per la negoziazione dell'acquisto dei vaccini con le case farmaceutiche, che ha reso più tortuoso il processo decisionale. Perciò il Regolamento proposto mira a «rafforzare le strutture e i meccanismi esistenti per migliorare la protezione, la prevenzione, la preparazione e la risposta a tutti i rischi per la salute», introducendo e rafforzando procedure e strutture per la cooperazione a livello europeo, volte alla preparazione e alla risposta alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero.

L'atto deve comunque basarsi sul menzionato art. 6, TFUE e dunque sulle azioni di sostegno, coordinamento e completamento, trattandosi di materie che restano comunque di competenza interamente nazionale.

Le altre proposte sono dirette a potenziare il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) e l'Agenzia europea per i medicinali (EMA), rafforzandone le capacità di intervento e coordinamento, pur nel mantenimento della titolarità delle relative funzioni da parte degli organi nazionali.

2.2. Le difficoltà di approvvigionamento e produzione di “contromisure mediche” all’inizio della pandemia e la revisione della Protezione civile europea.

Un problema centrale, soprattutto nella prima fase della pandemia, ma non solo, è stato quello dell’approvvigionamento di “contromisure mediche” necessarie nel settore della sanità pubblica, vale a dire farmaci ma anche dispositivi medici, dispositivi di protezione individuale, forniture per la vaccinazione, materiali e kit per i test, attrezzature di laboratorio, ecc. In queste fasi si sono evidenziate scarsa reattività, lacune strutturali e assenza di risorse.

A quest’ultimo aspetto, particolarmente grave perché denota una bassa capacità di produzione europea in determinati settori, solo parzialmente si è riusciti a far fronte attraverso il meccanismo unionale di protezione civile, ciò a causa della simmetricità dell’emergenza in tutti i paesi, mentre il sistema era pensato per aiuti circoscritti nello spazio, per i quali è possibile attivare un meccanismo di reciproca solidarietà.

È altresì tragicamente emersa una strutturale mancanza di scorte di materiale sanitario sia a livello dell’UE che degli Stati membri e la vulnerabilità delle relative catene di approvvigionamento.

Perciò, nel marzo 2020 è stata varata, sull’onda emergenziale, la scorta strategica rescEU di attrezzature mediche di emergenza ma è evidente come sia necessario rafforzare ulteriormente la Protezione civile europea, tant’è che già nel giugno 2020 la Commissione ha proposto delle modifiche.

Per fare fronte a queste carenze ed evitare una concorrenza distruttiva tra stati si è, inoltre, utilizzato il meccanismo dell’aggiudicazione congiunta di contromisure mediche, già previsto dalla decisione del 2013, ma di difficile utilizzo ad emergenza in atto, in quanto strumento elettivo di attività preventive. Il meccanismo verrà rafforzato, soprattutto al fine di evitare la concorrenza tra stati membri. In quest’ottica è andato il piano di approvvigionamento vaccinale che - dopo le gravissime difficoltà iniziali dovute all’assenza di una statualità europea in grado di negoziare a tutto tondo anche su tali questioni - è riuscito a garantire forniture adeguate a tutti gli stati membri.

2.3. L’istituzione dell’Autorità per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie (HERA).

Dall'esperienza della pandemia scaturisce inoltre la proposta (solo accennata nella Comunicazione ma concretizzatasi di recente con una Decisione della Commissione del 16 settembre scorso) di istituire, come struttura interna della Commissione, un'apposita Autorità, al fine di rafforzare la preparazione e la capacità di risposta dell'UE nei confronti delle minacce transfrontaliere alla salute umana in modo da consentire la rapida adozione delle misure (mediche e non) necessarie a fronteggiare un'emergenza sanitaria in modo totalmente autonomo, lungo tutta la filiera produttiva dei beni necessari.

Questa Autorità, chiamata HERA (European Health Emergency preparedness and Response Authority), prende ad esempio la Barda, l'Authority USA che in occasione della pandemia ha dimostrato tutte le proprie potenzialità. Essa dovrebbe agire sia in una fase di preparazione che di emergenza.

Nella prima, al fine di individuare anticipatamente le minacce e a predisporre, insieme alle autorità sanitarie nazionali e all'industria, le reazioni conseguenti. Tanto in termini di ricerca e sviluppo, quanto di capacità di produzione industriale che di approvvigionamento e stoccaggio dei materiali ritenuti necessari.

In caso di emergenza dovrebbe promuovere lo sviluppo di nuovi prodotti, le procedure di acquisizione e l'acquisto di contromisure mediche e di materie prime, utilizzando, altresì, i meccanismi previsti nell'ambito di EU FAB, una neo costituita rete di capacità produttive costantemente disponibili per la fabbricazione di vaccini e medicinali.

C'è da chiedersi se una siffatta Autorità europea sia sufficiente allo scopo, in assenza di un potere politico in grado di negoziare con le grandi multinazionali e di regole di politica industriale in grado di favorire (invece di concentrarsi sulla concorrenza interna, imponendo limitazioni che indeboliscono l'UE sul piano mondiale) la nascita veri e propri campioni tecnico-scientifici europei in materia, i soli che potrebbero essere in grado di reggere il confronto con la concorrenza mondiale, statunitense ma ormai sempre più anche cinese. Per raggiungere questo obiettivo servono processi di aggregazione e fusione o la realizzazione di consorzi europei che non possono essere gestiti o anche solo favoriti da un'Autorità del genere ma che necessitano di veri e propri poteri di governo a livello europeo, nell'ottica del raggiungimento di un'effettiva autonomia strategica industriale dell'Unione.

Considerazioni conclusive: i limiti dell'Unione europea della salute.

Il complesso sistema sommariamente descritto che, nel suo complesso, prende il nome di Unione europea della salute poggia però su gambe finanziarie non particolarmente forti. Una base dedicata consiste nel programma dell'UE per la salute (EU4Health), istituito dal regolamento 522/2021, in sinergia con altri finanziamenti provenienti, tra l'altro, dalla Recovery and Resilience Facility, soprattutto tramite lo strumento React-EU, dai fondi strutturali nonché da quella parte del programma Horizon destinata a favore della ricerca in ambito sanitario. Questo intervento viene stimato complessivamente in circa trenta miliardi, cifra cospicua ma non risolutiva per quanto sia, probabilmente, aumentabile tramite strumenti in grado di produrre un effetto leva nei confronti di investimenti privati, come InvestEU.

Dunque, una capacità di intervento europeo efficace in materia di salute pubblica è strettamente legata alle capacità finanziarie dell'UE e, quindi, al tema del suo potere fiscale attraverso il quale alimentare, con risorse proprie, un bilancio adeguato. In questo senso potrebbe essere ampliato il ricorso ad un debito pubblico garantito collettivamente, come è stato fatto per finanziare, nel quadro del Next generation EU i Piani Nazionali di ripresa e resilienza, o, meglio, attraverso emissioni comuni di titoli destinati a finanziare filiere funzionali europee e non nazionali, tra le quali il tema della salute pubblica potrebbe essere considerato tra quelli prioritari.

Ma ancora più pressante è affrontare la questione relativa alla distribuzione delle competenze tra stati e UE in materia sanitaria. Essa va senz'altro ripensata, senza per questo ipotizzare competenze esclusive in materia sanitaria ma, piuttosto, individuando delle aree circoscritte in cui l'intervento sovranazionale possa essere più utile di quelli collocati ai livelli inferiori, perché, ricordiamolo, la sanità in molti paesi è già decentrata. È quindi necessaria una competenza concorrente che realizzi un sistema di governance multilivello, fondato sul principio di sussidiarietà.

Nel quadro di un complessivo progetto di riforma istituzionale dell'UE, l'inserimento della politica sanitaria tra le competenze concorrenti consentirebbe all'Unione di adottare in questa materia atti legislativi di armonizzazione contribuendo a ridurre i limiti dell'attuale quadro giuridico di riferimento, resi evidente dall'emergenza pandemica. La gestione dell'emergenza sanitaria ha, infatti, mostrato le carenze determinate dal quadro di attribuzione delle competenze nell'Unione, con riferimento alla sanità pubblica, in particolare la impossibilità per le istituzioni europee di emanare atti di armonizzazione per garantire regole comuni a tutti gli stati membri.

Come abbiamo detto, le proposte della Commissione restano però nell'ambito consentito dalle disposizioni dell'attuale trattato, la loro attuazione pertanto richiederà un grande impegno da parte degli Stati membri, ferme restando le competenze nazionali in materia sanitaria.

La Comunicazione rinvia la questione affermando che «l'imminente conferenza sul futuro dell'Europa, che pone l'accento sulla sensibilizzazione dei cittadini e ha come obiettivo la creazione di un forum per rispondere alle loro preoccupazioni e priorità, costituisce una piattaforma ottimale per lanciare il dibattito sull'evoluzione futura del ruolo dell'UE nel settore della salute e promuoverlo, affinché sia all'altezza delle aspettative dei cittadini nei confronti dell'Unione».

Dunque, la possibilità di discutere la revisione delle competenze fissate nei testi costitutivi è, forse, rimandata alla Conferenza sul futuro dell'Europa, sulla piattaforma della quale è dedicato alla salute un apposito "argomento", nel quale non poche delle "idee" pubblicate riguardano proprio il rafforzamento degli elementi sovranazionali dell'intervento europeo in materia. Molto dipenderà, pertanto, dall'andamento e dall'esito della Conferenza stessa e dai passi successivi. Certo è che la Conferenza non può adottare conclusioni vincolanti in materia di riforma dei trattati. Ma una discussione pressante sul tema potrebbe indurre stati ed Istituzioni a un maggior coraggio, nonostante gli Stati membri siano sempre stati restii nel concedere all'UE poteri nel settore della sanità.

Valori, diritti, stato di diritto

Claudia Morini*

Finalità del lavoro

Nell'ambito del dibattito in seno alla Conferenza sul futuro dell'Europa, il tema "Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza" è stato declinato evidenziando come il rispetto e la promozione dello Stato di diritto – valore fondamentale –

* Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea dell'Università del Salento, membro del Comitato scientifico del *Centro studi, formazione, comunicazione e progettazione sull'Unione europea e la Global Governance* (CesUE, spin-off della Scuola Sant'Anna di Pisa).

consenta all'Unione europea di garantire i diritti e i valori fondamentali e di sostenere un contesto imprenditoriale che sia favorevole agli investimenti. Al contempo, l'Unione si impegna a garantire il rispetto delle leggi e a promuovere e tutelare l'uguaglianza di tutti i cittadini europei. Ciò implica una costante attenzione verso la protezione attiva dei diritti umani in generale e dei diritti delle vittime e dei minori in particolare. Nel contesto degli obiettivi che l'UE si pone in questo settore, anche la lotta contro il razzismo e la discriminazione religiosa, la promozione della giustizia e della parità di genere, e dei diritti delle comunità LGBTIQ+ e delle persone con disabilità riveste un ruolo di centrale importanza. Infine, la promozione e la tutela dei diritti e dei valori europei non può che svolgersi di pari passo rispetto alla sempre attuale necessità di difendere i cittadini europei dagli atti di terrorismo e dalla criminalità transnazionale.

Ciò posto, in questo *position paper* si perseguiranno tre obiettivi:

1. Inquadrare l'attuale situazione dell'attuazione all'interno dell'Unione europea dei suoi valori, con particolare riferimento ai diritti fondamentali e allo Stato di diritto;
2. Evidenziare le maggiori criticità relativamente allo *status quo*;
3. Presentare alcune possibili proposte per rafforzare l'attuazione dei valori europei.

1. Il quadro normativo di riferimento

In virtù dell'art. 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE), l'UE «si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

Il primo riconoscimento e conseguente inserimento dei valori come positivizzati oggi nel TUE si è avuto con il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997; all'epoca, invero, essi erano denominati "principi". Questo passaggio ha costituito una tappa fondamentale e fondativa di un percorso che ha visto inesorabilmente mutare il processo stesso di integrazione europea, da esercizio sovranazionale di competenze basato su una concezione prettamente economico-mercantile, a vero e proprio spazio comune nel quale

i diritti fondamentali, la cultura, la politica e la democrazia hanno progressivamente ispirato l'azione di Istituzioni poste al servizio dei cittadini europei e delle loro legittime aspirazioni.

Tali valori, inoltre, sono poi richiamati e specificati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che ricordiamo avere pari rango dei Trattati istitutivi e che costituisce oggi la vera e propria anima valoriale dell'Unione.

Infine, ricordiamo che il rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE è, ai sensi dell'art. 49 TUE, un prerequisito affinché uno Stato terzo possa ambire a diventare membro dell'Unione.

A difesa di tali valori, poi, nel Trattato sull'Unione europea vi è una norma che, qualora attuata integralmente, avrebbe costituito un fondamentale meccanismo sanzionatorio: si tratta dell'art. 7.

Esso, al par. 1 prevede una c.d. 'fase preventiva': un terzo degli Stati membri, il Parlamento europeo e la Commissione sono autorizzati ad avviare una procedura in base alla quale il Consiglio può decretare, con una maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri e previa approvazione del Parlamento europeo – che conformemente all'art. 354, par. 4, TFUE delibera a maggioranza dei due terzi dei voti espressi e a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono –, l'esistenza di un «evidente rischio di violazione grave» in uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2 TUE. In questa fase è prevista un'audizione dello Stato membro 'sotto accusa', al quale il Consiglio potrà indirizzare specifiche raccomandazioni.

I paragrafi successivi, invece, a fronte della constatazione di una "violazione grave e persistente" in atto dei valori dell'UE, predispongono un 'meccanismo sanzionatorio' vero e proprio che può essere attivato dalla Commissione o da un terzo degli Stati membri; anche in questo caso lo Stato membro 'incriminato' è invitato a presentare osservazioni. In questa fase il Consiglio europeo deve decidere all'unanimità e sempre previa approvazione del Parlamento europeo. Questo *momentum* rappresenta un passaggio cruciale della procedura, in quanto è l'unico in cui è richiesta l'unanimità: superato questo 'scoglio', infatti, la successiva ed eventuale decisione da parte del Consiglio di sospendere alcuni dei diritti connessi alla qualità di membro dello Stato in questione, inclusi i diritti di voto in seno al Consiglio, può essere assunta deliberando a maggioranza qualificata. Tali sanzioni, infine, possono essere in seguito modificate o revocate dal Consiglio, con la stessa maggioranza.

Quanto al diritto derivato, un importante strumento normativo è il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

Questo c.d. meccanismo di “condizionalità democratica” è molto importante perché non si limita a instaurare una relazione tra rispetto dei valori *ex art. 2 TUE* ed erogazione dei fondi europei, ma li rende profondamente interconnessi combinando due obiettivi fondamentali dell'ordinamento europeo, ovvero la tutela degli interessi finanziari ai sensi dell'art. 325 TFUE e, appunto, la tutela dello Stato di diritto. La genesi di tale strumento è stata però estremamente travagliata in quanto Polonia e Ungheria – pienamente cosce di essere le prime a poterne subire l'applicazione – ne hanno osteggiato l'adozione esercitando strumentalmente il loro diritto di veto sul bilancio europeo e causando così un blocco dei negoziati sul [Quadro finanziario pluriennale 2021-2027](#). Lo stallo è stato superato grazie alla negoziazione di un accordo inserito nelle [conclusioni del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre](#): il compromesso politico raggiunto implicava che l'adozione delle misure sanzionatorie previste dal regolamento fosse subordinata all'emanazione di specifiche linee guida da parte della Commissione europea, relative alle modalità di applicazione dello stesso. Vi era poi una clausola in base alla quale, in caso di presentazione di un ricorso di annullamento, tali linee guida sarebbero state elaborate successivamente alla sentenza della Corte di Giustizia. Di fatto, Ungheria e Polonia hanno presentato ricorsi di annullamento alla Corte di giustizia ([causa C156/21, Ungheria c. Parlamento e Consiglio](#); [causa C157/21, Polonia c. Parlamento e Consiglio](#)) e la Commissione si è sino ad ora astenuta dall'elaborare tali linee guida. Lo scorso 16 febbraio però, la Corte di giustizia, riunita in seduta plenaria, ha respinto tali ricorsi. Nello specifico, i giudici di Lussemburgo hanno ritenuto che tale meccanismo si fondi su una base giuridica adeguata, sia compatibile con la procedura prevista dall'art. 7 del Trattato sull'Unione europea (TUE) e rispetti i limiti derivanti dall'applicazione del principio delle competenze di attribuzione e sia parimenti rispettoso del principio della certezza del diritto.

Quello andato in scena pochi giorni fa è invero solo l'ultimo atto di una ormai annosa questione relativa alla fedeltà ai valori e principi fondanti del processo di integrazione europea, questione cui è impellente cercare di dare risposte ancor più efficaci.

2. Le criticità e i limiti dell'azione europea in materia di diritti umani e Stato di diritto

Se è vero che l'art. 2 TUE “esprime le radici profonde e l'impronta identitaria dell'Unione europea e, allo stesso tempo, delinea il contratto sociale su cui si basa” (Rossi, 2020), e nonostante l'Unione sia altresì vincolata dalla propria Carta dei diritti fondamentali, è evidente che in alcuni Stati membri continuano però a emergere minacce nei confronti dei valori e dei diritti di cui la UE si fa promotrice. Pertanto, le Istituzioni europee si sono costantemente attivate per rafforzare gli strumenti volti al contrasto dell'arretramento democratico e alla protezione della democrazia, dello Stato di diritto, dei diritti fondamentali e dell'uguaglianza in tutto il territorio dell'Unione.

Tra le diverse crisi che l'Unione europea ha dovuto affrontare negli ultimi anni, quella relativa allo ‘Stato di diritto’ riveste oggi un ruolo di centrale e drammatica importanza; essa, invero si è imposta anche all'attenzione dei partecipanti alla Conferenza sul futuro dell'Europa come una delle sfide cui l'Unione europea deve riuscire a dare una risposta pronta e convincente nell'immediato futuro.

Volendo per chiarezza espositiva tentare di qualificare la nozione di ‘Stato di diritto’ potremmo riferirci, essenzialmente alla “sottoposizione alla legge dei pubblici poteri e della società”. In relazione all'ordinamento dell'Unione europea la sua applicazione implica la necessità che Istituzioni, organi e organismi europei, nonché gli Stati membri e le persone fisiche e giuridiche, siano subordinati al diritto dell'Unione, ovvero al c.d. “rule of law”. Con il passare del tempo e grazie agli interventi della Commissione europea, la nozione di Stato di diritto è stata meglio specificata e in essa sono stati inclusi altri aspetti: il principio di legalità, in base al quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; il principio della certezza del diritto, che impone che le norme siano chiare e prevedibili e che non si possa procedere a una loro modifica con valenza retroattiva; il divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; l'uguaglianza davanti alla legge e, infine, la centralità del controllo giurisdizionale indipendente ed effettivo, anche con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali.

In relazione al meccanismo previsto dall'art. 7 TUE di cui si è detto sopra, un elemento di criticità quasi insormontabile, con specifico riferimento alla c.d. ‘fase sanzionatoria’, è costituito dalla circostanza per cui purtroppo il Consiglio in quella sede decide all'unanimità. Come conseguenza pratica, emerge che nei casi relativi al mancato rispetto dello Stato di diritto di cui sono protagoniste Ungheria e Polonia, i governi dei due Stati sotto accusa avevano già annunciato

che nell'ambito di quelle procedure avrebbero esercitato una sorta di 'veto incrociato' nelle decisioni riguardanti l'altro Stato membro. Pertanto, nel caso di specie, la mera circostanza per cui il rappresentante dello Stato 'sotto accusa' non partecipi alla votazione, non sarebbe sufficiente a garantire un buon esito della stessa.

Nel quadro istituzionale europeo, allo stato attuale un ruolo centrale con riferimento all'attività di controllo del rispetto dei valori su cui l'Unione si fonda in generale, e dello Stato di diritto in particolare, spetta alla Commissione europea. Essa, invero, come è noto è la c.d. 'custode dei Trattati'. A fronte delle difficoltà collegate alla concreta attivazione del meccanismo di cui sopra, e in considerazione del fatto che le procedure di infrazione ai sensi degli artt. 258 ss. hanno una portata limitata in quanto avviabili soltanto con riferimento a specifici inadempimenti derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, nel 2014 la Commissione ha deciso di avviare il c.d. [«Quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto»](#). Si tratta di un meccanismo istituito al fine di prevenire il ricorso all'art. 7 TUE e si articola in tre fasi: valutazione della Commissione, che si concretizza in un dialogo strutturato tra essa e lo Stato membro sotto accusa, cui fa eventualmente seguito un parere sullo Stato di diritto; raccomandazione sullo Stato di diritto, emanata dalla Commissione e contenente l'indicazione di rapide azioni concrete che possono essere adottate per fronteggiare la minaccia sistemica ed evitare così il ricorso ai meccanismi dell'art. 7 TUE; e, infine, il *follow-up* dello Stato membro alla predetta raccomandazione. Questo meccanismo è stato attivato per la prima volta contro la Polonia il 13 gennaio 2016; il risultato negativo del 'dialogo' aveva poi spinto la Commissione europea ad avviare nel dicembre 2017, purtroppo ancora senza esito, la fase preventiva di cui all'art. 7 TUE.

Un ulteriore passo verso il rafforzamento della tutela dello Stato di diritto per far fronte alle esistenti criticità si è avuto poi nel luglio 2019 quando, con la comunicazione intitolata [«Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione - Programma d'azione»](#), la Commissione ha attivato una procedura che prevede un ciclo di riesame basato su una relazione sul *rule of law* che ha come scopo il monitoraggio della situazione negli Stati membri e che costituisce la base per un dialogo interistituzionale. Il *report*, giunto alla sua seconda edizione, comprende una parte relativa all'esame della situazione nell'Unione nel suo insieme e un'altra che racchiude specifici capitoli relativi a ciascuno Stato membro. Nella [relazione del 2021](#) emergono criticità soprattutto con riferimento all'indipendenza della magistratura e alla situazione dei *media* in alcuni Paesi membri.

3. Prospettive di riforma.

Questo *position paper* era già in fase di elaborazione nel momento in cui l'invasione russa ai danni dell'Ucraina ha iniziato ad aver luogo lo scorso 24 febbraio. Lo scenario politico-sociale attuale conferma drammaticamente come la questione della difesa dei valori europei, primi tra tutti la democrazia e il rispetto dei diritti umani fondamentali, continui a essere di assoluta centralità nella realizzazione degli obiettivi propri del processo di integrazione europea. In virtù di ciò, esponiamo qui di seguito alcune proposte, anche alla luce di quanto già emerso in seno al dibattito sul futuro dell'Europa. A fini essenzialmente sistematici, raggrupperemo i diversi suggerimenti a seconda che possano qualificarsi come strumenti di 'dialogo', di 'monitoraggio' o 'sanzionatori'.

Quanto ai primi, ovvero agli *strumenti di dialogo*, l'Unione potrebbe farsi annualmente promotrice di una conferenza sullo Stato di diritto: si tratterebbe di provare a formalizzare un momento di dibattito e confronto sul contenuto della relazione annuale sullo Stato di diritto di cui si è detto sopra. La composizione di tale consesso dovrebbe rispecchiare la varietà degli attori a diverso titolo interessati da possibili violazioni dello Stato di diritto: autorità nazionali e locali, esponenti della società civile e cittadini, nonché rappresentanti delle Istituzioni europee. Oltre ad avere lo specifico merito di contribuire alla *awareness raising* sul tema, essa avrebbe il sicuro vantaggio di poter 'restituire' a tutti i partecipanti strumenti di conoscenza e buone prassi utili nei loro Paesi di origine o Istituzione di appartenenza.

Un altro importante strumento di dialogo potrebbe essere l'attivazione di un dialogo interparlamentare specifico sul rispetto dell'art. 2 TUE promosso dal Parlamento europeo. Ciò sarebbe possibile alla luce dei poteri che sia il Protocollo 1 del TFUE che il Regolamento interno del Parlamento europeo gli riconoscono. Obiettivo di tale dialogo sarebbe un approfondito scambio di informazioni e *best practice* che possa magari poi tradursi sia nell'elaborazione di *report* da inviare ai singoli Stati membri che in specifiche proposte da sottoporre alla Commissione europea. Un ruolo centrale a tal fine potrebbe essere ricoperto dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del PE, che potrebbe interfacciarsi con le corrispondenti commissioni dei Parlamenti nazionali.

Quanto agli *strumenti di monitoraggio*, occorre innanzitutto rilevare che, anche alla luce della recente esperienza avutasi con il regolamento sulla c.d. condizionalità democratica, le Istituzioni non sempre si sono mostrate

collaborative e portatrici di un interesse comune. Anche per ottemperare a quel dovere di leale cooperazione sancito dall'art. 13, par. 2 TUE, esse potrebbero siglare un Accordo interistituzionale *ad hoc*, sulla falsariga del c.d. [Better Regulation Agreement](#), attraverso il quale 'formalizzare' il dialogo interistituzionale previsto dal Piano d'azione del 2019.

Si potrebbe poi pensare di rinforzare sia il ruolo dell'[Agenzia europea per i diritti fondamentali](#) che quello del [Mediatore europeo](#), dotandoli di specifiche competenze in materia di Stato di diritto. In alternativa, si potrebbe anche pensare di istituire un organismo *ad hoc*, simile ad esempio alla [Commissione di Venezia](#) del Consiglio d'Europa.

Infine, funzionale ad una più efficace attività di monitoraggio, potrebbe essere il sostegno finanziario a organizzazioni della società civile e ai media indipendenti che in ogni Paese membro – e anche candidato – si occupino della difesa dello Stato di diritto. Ciò potrebbe avvenire attraverso la previsione di specifici fondi da individuare nell'ambito della programmazione economica. Si potrebbe invero pensare all'istituzione di qualcosa di simile allo [European Endowment for Democracy](#).

Quanto agli *strumenti di tipo sanzionatorio*, partendo da quello più recente, sarebbe auspicabile che al Regolamento sulla condizionalità venissero apportate modifiche al fine di renderlo applicabile a tutte le violazioni dello Stato di diritto e non solo alle violazioni che incidono o rischiano di incidere sul bilancio dell'Unione.

Inoltre, poiché il taglio ai finanziamenti dello Stato membro colpito ha evidenti ripercussioni sulla vita dei cittadini europei e delle imprese che là vivono e operano, sarebbe opportuno prevedere dei meccanismi 'compensativi' che possano porsi come forme dirette di finanziamento a coloro i quali altrimenti rischierebbero di essere vittime due volte: prima delle violazioni dello Stato di diritto e degli altri valori e poi anche di un peggioramento delle loro condizioni di vita a causa dei tagli previsti dal Regolamento.

Il secondo meccanismo sanzionatorio di cui è urgente prevedere una modifica è senz'altro la procedura prevista dall'art. 7 TUE. Qui si tratterebbe invero di riscrivere la norma prevedendo innanzitutto che tutte le decisioni vengano prese a maggioranza qualificata, eliminando l'unanimità; sarebbe poi auspicabile un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo in tutte le diverse fasi: dal processo di monitoraggio all'adozione di ogni decisione finale sull'esistenza di un chiaro rischio di violazione grave o di violazione grave e persistente, sino all'imposizione di sanzioni. Ciò garantirebbe un equilibrio istituzionale che permetterebbe di superare l'attuale sbilanciamento della

procedura verso la discrezionalità politica delle Istituzioni intergovernative. Inoltre, dovrebbe prevedersi la possibilità per la Commissione e per il Parlamento di impugnare una decisione del Consiglio davanti alla Corte di giustizia. Quest'ultima, entrando nel merito, potrebbe constatare la violazione grave dell'art. 2 TUE ed essere in seguito attivata per comminare specifiche sanzioni pecuniarie allo Stato inadempiente, come già avviene ai sensi dell'art. 260 TFUE nel contesto della procedura di infrazione.

Restando sempre nel campo delle procedure a vocazione sanzionatoria, anche la stessa procedura di infrazione andrebbe ripensata quando la violazione di cui trattasi verta sull'aderenza ai valori di cui all'art. 2 TUE. Come è emerso anche nel caso polacco, *rebus sic stantibus*, il rischio di frammentazione derivante dall'attivazione di una pluralità di procedure di infrazione è inevitabile in quanto ontologicamente questo strumento prevede che al singolo Stato membro si possa contestare una puntuale, specifica violazione di un obbligo derivante dalla sua appartenenza all'Unione europea. Per ovviare a tale 'stortura', già da diversi anni viene proposta la possibilità di ricorrere a forme di c.d. *systemic infringement* (Scheppelle, 2013). Invero, anche nella [Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea](#) si chiedeva di modificare l'art. 258 TFUE "al fine di consentire esplicitamente alla Commissione di adottare 'procedimenti d'infrazione sistematici' nei confronti degli Stati membri che violano i valori fondamentali", laddove il Parlamento considerava 'procedimenti d'infrazione sistematici' "l'aggregazione di un gruppo di singoli procedimenti d'infrazione fra loro correlati che rivelano una violazione grave e persistente dell'articolo 2 TUE da parte di uno Stato membro" (par. 43). Tale approccio, d'altronde, non sarebbe neppure nuovo nel contesto regionale europeo se si pensa alla procedura della 'sentenza pilota' già dal 2004 utilizzata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo proprio per far fronte a situazioni sistemiche di violazione di diritti garantiti dalla Cedu, e poi formalizzata nel 2011 nel suo [regolamento di procedura](#) (art. 61). Anche in questo caso, un'inerzia statale successiva alla pronuncia di violazione condurrebbe a una condanna ex art. 260 TFUE, prevedendo magari una sanzione pecuniaria commisurata al carattere sistemico della violazione.

Infine, misura estrema di carattere sanzionatorio, sarebbe poi la previsione nei Trattati dell'ipotesi di espulsione dall'Unione di quegli Stati che violino in modo sistematico i valori dell'Unione europea, qualora 'esaurito il ricorso agli altri meccanismi' persistano nel non conformarsi agli obblighi derivanti dalla loro partecipazione al progetto europeo.

Conclusioni

Il quadro attuale in materia di protezione dei valori europei in generale e dello Stato di diritto in particolare, denota una certa frammentarietà della risposta sia con riferimento agli strumenti utilizzati sia in relazione ai diversi attori coinvolti. Invero, sebbene in tema di protezione e promozione dei valori di cui all'art. 2 TUE l'Unione europea possa indubbiamente vantare *standard* globalmente riconosciuti come molto elevati, evidenti limiti persistono e limitano l'efficacia delle misure attualmente in vigore. Come poi affermava il compianto Presidente Sassoli, “[s]ebbene la nostra unità sia giustamente rafforzata dalla nostra diversità, vi è una parte non negoziabile del nostro contratto europeo: i nostri valori di democrazia, libertà, Stato di diritto. Questi valori fanno parte del progetto europeo, tutti noi abbiamo scelto di onorarli aderendo all’Unione europea”. Da queste parole, estrapolate dal discorso che aveva inviato al Consiglio europeo del 21 ottobre 2021, emerge oggi con chiarezza e forza la centralità dei valori di cui all'art. 2 TUE per l'intero processo di integrazione europea. È fondamentale, infatti, che i cittadini dell'Unione continuino ad avere fiducia nelle sue Istituzioni e nei suoi stessi Stati membri.

In un'Unione europea che vuole proporsi al resto del Mondo come un grande spazio giuridico democratico, oggi più che mai, e nell'ottica dell'attuale momento di dialogo sull'Unione europea del futuro, la necessità che emerge in tutta la sua forza è che tutte le Istituzioni europee si impegnino nel far fronte comune per l'attuazione degli strumenti preposti alla salvaguardia dei valori europei e per immaginarne di nuovi.

Infine, occorre ricordare che i valori sui quali l'Unione si fonda non hanno una rilevanza limitata al suo ordinamento giuridico, all'operato delle sue Istituzioni e dei suoi Stati membri, in quanto anche l'azione esterna dell'UE si fonda su tali valori, che la stessa Unione si prefigge di promuovere nel resto del Mondo, ai sensi dell'art. 3, par. 5, e dell'art. 21, par. 1, TUE. Questa circostanza, insieme all'impegno europeo a contribuire alla pace e alla sicurezza tra i popoli nel rispetto dei principi sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite – contenuto sempre nell'art. 3 par. 5 TUE – ci consentono anche di ‘leggere’ con maggiore consapevolezza la posizione attuale dell'UE rispetto all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia: nell'ottica del rispetto del divieto dell'uso della forza sancito dall'art. 2, par. 4 della Carta dell'ONU e dal contestuale impegno alla promozione della democrazia e dei diritti umani anche nelle sue relazioni esterne, le azioni sinora intraprese dall'Unione – in

attesa di ulteriori, eventuali sviluppi – si confermano coerenti con la cornice normativa sia internazionale che europea.

Allo stesso tempo, la circostanza per cui in seguito all'aggressione da parte della Russia, l'Ucraina abbia presentato domanda di adesione all'Ue il 28 febbraio 2022– seguita il 3 marzo da Georgia e Moldavia – deve farci riflettere su quanto entrare a far parte di un grande spazio democratico fondato su valori quali il rispetto e la promozione dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto, sia un traguardo cui ancora molti Stati sul continente europeo ambiscono.

Bibliografia principale

Aranci, *La procedura d'infrazione come strumento di tutela dei valori fondamentali dell'Unione europea. Note a margine della sentenza della Corte di giustizia nella causa Commissione/Polonia*, in rivista.eurojus.it, fascicolo 3/2019;

Cukani, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, Napoli, 2021;

Di Federico, *Il Tribunale costituzionale polacco si pronuncia sul primato (della Costituzione polacca): et nunc quo vadis?*, in BlogDUE, 13.10.2021;

Fumagalli, *Art. 2 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 11 ss.;

Lanotte, *La mancata applicazione del meccanismo di condizionalità: carenza o incoerenza?*, in BlogDUE, 16 novembre 2021;

Morini, Sciacovelli, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in AA.VV., *Trattato notarile – Atti di diritto comunitario e internazionale*, Vol. III, Torino, 2011, 107 ss.;

Nascimbene, *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi imposti dal Trattato UE*, in Eurojus.it, 24 ottobre 2017;

Pedrazzi, *Art. 2 TUE*, in F. Pocar – M.C. Baruffi (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, IIa ed., Padova, 2014, p. 6 ss.;

Pin, *Il rule of law come problema. Le sfide dell'Europa centro-orientale della Brexit e del Medio Oriente*, Napoli, 2021;

Rossi, *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in federalismi.it, n. 19/2020

Scheppele, *What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions*, in Verfassungsblog, novembre 2013;

Villani, *I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e progetto di costituzione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2004, 78 ss.

Democrazia europea: una riforma necessaria

Tommaso Visone¹

Introduzione

Nei drammatici frangenti che il vecchio continente si sta trovando ad affrontare a seguito della pandemia del Covid-19, tutt'ora in corso, e dentro la crisi scaturita dall'invasione russa dell'Ucraina, è chiaro alla stragrande maggioranza degli europei che occorra fare sì che l'Unione agisca all'unisono e con efficacia su tutta una serie di questioni: politiche sociali, sanitarie, fiscali, economiche e relative alla politica estera e di difesa. Si tratta di ambiti tuttavia in cui sino ad oggi l'Unione ha esercitato solo competenze di indirizzo e di coordinamento (o di vigilanza, nel caso del rispetto del "patto di stabilità", attualmente sospeso), che ha comportato l'adozione del principio dell'unanimità tra le decisioni dei ventisette stati membri e l'esclusione dei cittadini europei dal processo decisionale. Tale assetto ha reso impossibile, lenta o drammaticamente difficile un'adequata risposta dell'Unione alle crisi in corso, in quanto è molto facile che gli interessi nazionali divergano e che si giunga a un blocco decisionale o a un compromesso a ribasso, e scarsamente legittimato, su questioni decisive per l'avvenire stesso dell'Ue. L'esigenza di garantire una decisione rapida, a maggioranza e dotata di forte legittimità su tali materie implica però una ridefinizione complessiva delle competenze, delle regole e dei meccanismi dell'Ue che vadano nel senso di una compiuta democratizzazione dell'Unione stessa.

Al fine di rendere l'Ue forte ed efficace è quindi necessario espandere la sfera d'azione e di controllo di quella che Luuk van Middelaar ha chiamato l'"Europa dei cittadini". Siffatto obiettivo può essere raggiunto rafforzando il Parlamento europeo (tramite l'estensione della procedura legislativa ordinaria alle nuove materie su cui l'Ue si troverà a legiferare e tramite la creazione di un pieno diritto di iniziativa da parte dello stesso) e dando voce ai cittadini tramite la creazione di un referendum paneuropeo e un meccanismo che porti il Parlamento europeo ad intervenire qualora le Iniziative dei Cittadini Europei non vengano implementate da parte della Commissione. A tale rafforzamento, che implica per l'Ue una maggiore legittimità decisionale proveniente dal basso, segue come logica conseguenza la possibilità di procedere all'abolizione

¹ Professore Associato, Link University.

dei veti dei governi nazionali sulle materie in questione. A riguardo il panel II sulla “Democrazia europea” della *Conferenza sul Futuro dell’Europa* (Cofoe) ha, al punto 20 delle sue raccomandazioni, sottolineato come si debbano “cambiare i trattati” al fine di “affrontare la questione dell’unanimità”.

Alcune di queste riforme possono essere attuate nel rispetto dei trattati vigenti (es. sta già avvenendo in merito alla riforma della legge elettorale europea), mentre altre – le più importanti – richiedono una riapertura dei medesimi. L’occasione giusta per prendere un’iniziativa a riguardo potrebbe presentarsi proprio a seguito della recente chiusura della Cofoe (9 maggio 2022). Occorre tuttavia che il governo italiano abbia a disposizione un quadro complessivo delle riforme da portare avanti al fine di poter promuovere con efficacia le trasformazioni necessarie nel contesto in questione, esigenze che trovano riscontro nelle richieste dei cittadini espresse tramite la Cofoe. In tal senso è bene distinguere tra ciò che può essere fatto all’interno del quadro normativo vigente e ciò che invece dovrà essere fatto tramite una ridefinizione dello stesso. Quindi le pagine che seguono presenteranno due insieme di misure: 1) quelle che si possono realizzare con i trattati esistenti e 2) quelle che richiedono un intervento sugli stessi.

1. Disposizioni che possono essere prese a trattati vigenti.

Il tema può essere articolato in vari sotto-temi.

Riforma dello statuto e del finanziamento dei Partiti Europei

Sulla scia delle proposte fatte dalla [Commissione nel 2021](#), si potrebbe rafforzare ed estendere la membership individuale; consentire l’iscrizione ai partiti europei da parte di partiti provenienti da contesti extraeuropei a patto che si introduca una differenziazione riguardo al finanziamento degli stessi: regolare ed estendere il finanziamento indiretto ovvero relativo alle campagne sui referendum nazionali concernenti le questioni europee; introdurre il logo del partito europeo all’interno dei siti dei partiti nazionali; aumentare la quota di contributo dell’Ue al budget degli europartiti (95% e 100% negli anni in cui si vota per il Parlamento europeo) ; avere una maggiore trasparenza sulle donazioni fatte agli stessi; migliorare i meccanismi in base ai quali si verifica che i partiti nazionali affiliati a un partito europeo rispettino i valori europei anche all’interno del quadro nazionale; definire chiaramente dei criteri minimi vincolanti in merito all’eguaglianza di genere e alla vita democratica interna agli europartiti.

Garantire il pluralismo dei media

Si potrebbe intervenire nell'ambito della concorrenza tra gli operatori dell'informazione al fine di assicurare il pluralismo dei media in tutti gli stati membri. Una specifica normativa antitrust a riguardo andrebbe nel senso di quanto previsto dalla Conferenza sul Futuro dell'Europa che nelle sue raccomandazioni ha stabilito:

"Raccomandiamo che l'UE applichi le sue norme in materia di concorrenza nel settore dei media in modo più rigoroso per garantire che il pluralismo dei media sia protetto in tutti gli Stati membri. L'UE dovrebbe prevenire i grandi monopoli dei media e le procedure di nomina politica per i consigli di amministrazione dei mezzi di comunicazione. Raccomandiamo inoltre che la futura legge sulla libertà dei media dell'UE preveda regole per impedire ai politici di possedere organi di informazione o di esercitare una forte influenza sui loro contenuti".

Consentire la consultazione online dei cittadini

Al fine di rafforzare il rapporto con i cittadini europei si potrebbe creare una piattaforma che, a seguito di una decisione del Parlamento europeo, preveda una consultazione dei cittadini tramite la creazione di sondaggi online, dotati anche di uno spazio di qualificazione del parere espresso. In tal senso si implementerebbe quanto richiesto dalla Conferenza sul Futuro dell'Europa che nelle sue raccomandazioni ha espresso a riguardo il seguente parere:

"Raccomandiamo di creare una piattaforma digitale multifunzionale in cui i cittadini possano votare alle elezioni e ai sondaggi online. I cittadini dovrebbero poter motivare il proprio voto su questioni importanti e proposte legislative provenienti dalle istituzioni europee. La piattaforma dovrebbe essere sicura, ampiamente accessibile e altamente visibile a tutti i cittadini".

Nuova legge elettorale e liste transnazionali

Attualmente è in corso l'iter legislativo sulla proposta già approvata dal [Parlamento europeo](#) che prevede un election day al 9 maggio, l'istituzione delle liste transnazionali e una nuova procedura per l'implementazione del meccanismo dello *Spitzenkandidat*. Si tratta in questo caso di sostenerla nelle sedi adeguate (Consiglio dei ministri dell'Ue).

2. Disposizioni da prendere tramite una riforma dei trattati

Anche in questo caso, si può immaginare un'articolazione tematica.

Competenze dell'Unione

Politiche economiche, industriali, occupazionali e sanitarie.

Una prima modifica del Trattato di Lisbona riguarda la definizione delle competenze dell'Unione europea presente negli articoli 2, 4, 5 e 6 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE). L'Unione deve disporre della competenza di prendere decisioni di natura legislativa nel campo della politica economica e della politica industriale. In alcuni casi, tali decisioni richiederanno l'applicazione della procedura legislativa ordinaria. Inoltre, la politica della sanità pubblica deve diventare integralmente una competenza concorrente dell'Unione. A tal fine, occorrerà modificare l'articolo 2, par. 3 nonché gli articoli 4, 5 e 6 del TFUE. Altrettanto si dovrà fare per la politica occupazionale cui art. 148 TFUE.

Politica estera dell'Unione

Occorre modificare il titolo V del TUE (Trattato sull'Unione europea) e, in particolare, il suo art. 21, par. 2, per rendere possibile lo sviluppo di una vera e propria azione esterna dell'Unione e, in particolare, di consentire all'Unione di applicare una sua capacità strategica autonoma nei riguardi dei paesi terzi. Tutte le misure previste a tal fine, compresa la creazione di un'Agenzia europea per la gestione degli armamenti, dovrebbero essere prese, durante un periodo transitorio di 10 anni, dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata (e tramite l'approvazione del Parlamento europeo) per arrivare, alla scadenza del periodo transitorio, ad attribuire il potere decisionale alla Commissione europea sotto il controllo politico del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Ue. Quest'ultimi avranno soltanto un ruolo di indirizzo e di controllo, all'esclusione dell'adozione di atti giuridicamente vincolanti.

Politica di sicurezza e di difesa comune

Allo stesso modo, vanno modificate le disposizioni del TUE (artt. 42-46) relative alla politica di sicurezza e di difesa comune. Le nuove disposizioni relative alla politica comune di sicurezza e di difesa dovranno comportare sia misure di competenza dei governi nazionali degli Stati membri dell'Unione che misure di competenza della Commissione. Le stesse disposizioni di cui sopra vanno applicate alla politica di sicurezza e di difesa.

Disposizioni finanziarie

Occorre modificare le disposizioni dell'art. 311 TFUE sulle risorse proprie dell'Unione al fine, da un lato, di affermare la capacità dell'UE di stabilire risorse fiscali e contrarre prestiti e, dall'altro, di precisare la natura delle risorse proprie e la soppressione progressiva dei contributi nazionali al bilancio dell'Unione. Inoltre, la decisione relativa alle risorse proprie dell'Unione va presa secondo la procedura legislativa ordinaria.

Rafforzamento del Parlamento Europeo ed estensione della procedura legislativa ordinaria

Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Tutti gli atti giuridici previsti dal titolo V del Trattato di Lisbona devono essere adottati sulla base di una proposta della Commissione europea e non più su iniziativa di un quarto degli Stati membri. A tal fine, occorre sopprimere l'articolo 76 del TFUE. Inoltre, tutte le decisioni legislative previste dal titolo V del Trattato (in particolare per la cooperazione giudiziaria in materia penale, il diritto di famiglia e la cooperazione di polizia) devono essere adottate sulla base della procedura legislativa ordinaria e non più secondo la procedura legislativa speciale. Infine, occorre sopprimere il par. 5 dell'art. 79 del TFUE secondo cui spetta agli Stati membri determinare le quote di ingresso dei cittadini migranti sul loro territorio.

Materia fiscale

Il Parlamento europeo dovrebbe disporre di una stessa capacità di intervento legislativo per le entrate come per le spese. Per permettere all'Unione di adempiere ai compiti che le sono affidati, essa ha il diritto di stabilire e di percepire imposte dirette e indirette e/o partecipazioni al gettito di imposte dirette o indirette nazionali, di fare prestiti, di acquistare, possedere e vendere beni mobili e immobili nel territorio degli Stati membri. Il diritto degli Stati membri di stabilire e percepire imposte dirette o indirette non è limitato in alcun modo dalla precedente disposizione.

Politica economica

Occorre modificare le disposizioni (artt. 119, 120 e 121 TFUE) che affidano agli Stati membri il coordinamento delle loro politiche economiche a profitto di

una competenza legislativa attribuita all'Unione europea. Di conseguenza, le decisioni legislative dell'UE sull'assistenza finanziaria ai paesi in difficoltà di cui all'art. 122 TFUE vanno prese secondo la procedura legislativa ordinaria. Lo stesso vale per le decisioni di cui all'art. 126 relative ai deficit eccessivi e all'art. 136 per quanto riguarda gli orientamenti di politica economica dei paesi della zona Euro. Inoltre, occorre modificare l'art. 125 TFUE al fine di permettere la creazione di strumenti finanziari analoghi al "Recovery Plan/Next Generation EU" che prevedano la formazione di un "debito comune" europeo finanziato da risorse proprie dell'Unione europea.

Occupazione

Gli orientamenti di politica occupazionale di cui all'art. 148 TFUE dovrebbero essere considerati di competenza concorrente dell'Unione e, pertanto, dovrebbero essere definiti dall'autorità legislativa come gli orientamenti di politica economica.

Politiche sociali

Politica sociale Occorre generalizzare la procedura legislativa ordinaria e, pertanto, il voto a maggioranza qualificata all'insieme delle misure di politica sociale previste dall'art. 153 TFUE. Lo stesso vale per gli accordi conclusi dalle parti sociali ai sensi dell'art. 155 TFUE. Inoltre, occorre modificare il par. 5 dell'art. 153 al fine di permettere senza contestazioni l'adozione da parte dell'Unione di misure relative al salario minimo e al reddito minimo europeo.

Politica industriale

Le disposizioni del Trattato relative all'industria (art. 173 TFUE) vanno modificate al fine di promuovere una vera e propria politica industriale dell'Unione che le permetta di sviluppare una capacità strategica autonoma (ad esempio, misure relative ai semi-conduttori, agli armamenti e all'intelligenza artificiale). Le misure di natura legislativa andrebbero adottate secondo la procedura legislativa ordinaria

Politica ambientale e dell'energia

Occorre modificare l'art. 192, par. 2 TFUE che permette di derogare alla procedura legislativa ordinaria per l'adozione di alcune misure di politica

ambientale, fra cui quelle di natura fiscale. Inoltre, andrebbero inserite nel nuovo Trattato tutte le misure necessarie all'applicazione del New Green Deal, da adottare con procedura legislativa ordinaria. Infine, occorre sottoporre alla procedura legislativa ordinaria le misure fiscali necessarie alla realizzazione degli obiettivi di politica energetica dell'Unione di cui all'art. 194 TFUE.

Misure istituzionali

Diritto d'iniziativa legislativa del Parlamento europeo e dei cittadini europei

Occorre dotare l'attuale Parlamento europeo di un diritto d'iniziativa legislativa nei casi di carenza dell'attuale Commissione europea ai sensi dell'art. 225 TFUE (vale a dire quando l'attuale Commissione europea non presentasse nei tre mesi una proposta richiesta dal Parlamento europeo). Tale diritto va esteso ai casi in cui la Commissione non desse seguito ad una richiesta di un milione di cittadini europei di almeno sette Stati membri.

Istituzione di un referendum paneuropeo

Come previsto dalla Conferenza sul Futuro dell'Europa – raccomandazioni del Panel II, punto 18 – si dovrà precedere la possibilità in casi eccezionali di ricorrere a un referendum paneuropeo (che coinvolga simultaneamente tutti cittadini dell'Unione) di natura propositiva e abrogativa su questioni estremamente importanti per l'UE. Il referendum dovrebbe essere avviato dal Parlamento europeo e dovrebbe essere giuridicamente vincolante. Un particolare tipo di referendum paneuropeo – che preveda la doppia maggioranza, dei cittadini e degli stati- dovrà essere istituito al fine di sancire la riforma dei trattati.

Rimozione del voto all'unanimità

Sempre al fine di dare seguito alle raccomandazioni della Conferenza sul Futuro dell'Europa –raccomandazioni del Panel II, punto 20- il voto all'unanimità dovrà essere rimosso lì dove presente e sostituito caso per caso da un voto a maggioranza qualificata e/o a maggioranza semplice.

Revisione dei Trattati

Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE, deliberando a maggioranza dei due terzi dei membri di ognuna delle due istituzioni, possono adottare

emendamenti che modifichino o completino i trattati: a) di sua propria iniziativa; b) su richiesta della Commissione; c) su richiesta di ciascuno Stato membro dell'Unione. Gli emendamenti adottati entreranno in vigore previa ratifica dei cittadini europei che si esprimeranno con un referendum paneuropeo a doppia maggioranza (dei cittadini e degli stati).

Il futuro dell'Europa: cruciali giovani e istruzione

Roberto Castaldi

Introduzione

Tra le priorità individuate per la Conferenza sul futuro dell'Europa una riguardava i giovani, l'educazione, la cultura e lo sport. La scelta è coerente con una società in cui l'innovazione è decisiva e lo sviluppo del capitale umano diviene il singolo fattore produttivo maggiormente determinante per la crescita della società. In questi campi sono stati realizzati alcuni dei programmi di maggior successo dell'Unione Europea, come il programma Erasmus, sebbene l'UE abbia solo una competenza di sostegno in tali campi, che rimangono fondamentalmente di competenza nazionale.

Si seguito alcune proposte volte a rafforzare l'azione europea in questi settori al fine di migliorare la qualità della vita dei cittadini e le prospettive di crescita sostenibile della società europea. Attualmente i Paesi membri dell'UE spendono in media il 4,6% del PIL in istruzione, più della Cina (3,5%). Ma i confronti internazionali mostrano che il livello medio degli studenti cinesi in matematica e nelle scienze è più elevato. Così come le classifiche internazionali rispetto alle università, ai brevetti, alle spin-off e agli "unicorni" (start-up che arrivano a valere oltre 1 miliardo di dollari) vedono l'UE molto indietro rispetto agli USA. C'è quindi un problema di qualità della spesa, oltre che di quantità, che va affrontato.

1. Rafforzare gli strumenti europei esistenti

Rafforzare i programmi Erasmus+ e Horizon dovrebbe essere una priorità, così come una regolamentazione del mercato dei capitali europei che possa

favorire lo sviluppo e l'aumento dimensionale delle start up. Uno degli elementi decisivi resta il sentirsi pienamente europei, per poter agire su scala europea.

Il think tank Vision ha recentemente sostenuto l'idea di un Erasmus per tutti gli studenti universitari e metà di quelli delle scuole superiori. La proposta mira a superare il limite di coinvolgere solo le elites culturali, che accedono all'istruzione terziaria che, per quanto in crescita, è stata completata soltanto dal 40% dei giovani tra 25 e 34 anni, e da una percentuale molto più bassa per le fasce d'età successiva. Il costo complessivo per andare effettivamente a coprire tutti i costi (viaggio, alloggio, vitto, ecc. in modo da renderlo effettivamente accessibile anche alle persone meno abbienti) secondo Vision sarebbe di 18 miliardi l'anno a livello europeo, cioè circa lo 0,12% del Pil UE.

Gli investimenti nella ricerca e il loro collegamento con la politica industriale sono altrettanto importanti sia dal punto di vista economico sia rispetto alla realizzazione della transizione ecologica e digitale e all'affrontare le grandi sfide tecnologiche e sociali di fronte alle nostre società.

2. Creare degli strumenti nuovi nel quadro delle politiche esistenti

Sulla scorta dell'esperienza della Conferenza sul futuro dell'Europa si potrebbe rendere permanente la sua Piattaforma digitale. Ci vuole tempo perché le istituzioni e i cittadini imparino a usare nuovi strumenti. Se rimarrà in uso potrà essere promossa e fatta conoscere, anche nelle scuole e tra la società civile, aumentando progressivamente il numero di cittadini che vorranno utilizzarla. Soprattutto se verrà sfruttato anche per segnalare tutte le consultazioni della Commissione. La Commissione potrebbe quindi preparare un rapporto annuale sulle preferenze/richieste dei cittadini.

3. Collegare alla piattaforma un ambiente di apprendimento virtuale sull'UE, che offra corsi brevi di base on-line e gratuiti sull'UE.

Questo potrebbe essere promosso attraverso il sistema educativo europeo dai ministeri nazionali, dalle Rappresentanze della Commissione, dagli uffici del PE e dalla società civile.

La piattaforma e/o l'ambiente di apprendimento virtuale dovrebbero offrire anche una newsletter periodica gratuita con informazioni sull'UE e sulle opportunità per i cittadini (con la possibilità di scegliere se riceverla settimanalmente o mensilmente).

Ci sono milioni di cittadini europei che frequentano corsi di formazione finanziati dall'UE, e l'unico segno dell'UE è il logo con "finanziato dall'UE". L'ambiente di apprendimento virtuale consentirebbe di inserire in tutti i corsi finanziati dall'UE un breve modulo obbligatorio sull'UE stessa, garantendo una qualità uniforme dei contenuti senza ulteriori costi per i governi regionali e le agenzie di formazione che erogano i corsi. Si arriverebbe così ad una platea molto vasta di destinatari finali sfruttando i fondi europei stessi. Inoltre, questo permetterebbe di raggiungere un target di utenza fuori dai normali percorsi educativi e difficilmente raggiungibile con altri strumenti di comunicazione istituzionale.

Un ambiente di apprendimento virtuale di questo tipo potrebbe anche essere utilizzato per spingere i governi nazionali a includere l'educazione alla cittadinanza europea nel loro sistema scolastico.

Ne esiste un prototipo, che era stato infatti creato a questo scopo dal CesUE, che ha fornito gli esperti formatori a livello nazionale per il progetto pilota sull'educazione civica europea promosso congiuntamente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo. Come purtroppo accade sovente la messa a regime del progetto pilota non è mai avvenuta, e il CesUE ha poi realizzato -attraverso un progetto Erasmus+ - di cui erano Associated Partner anche la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il MIUR - un Virtual Learning Environment con corsi sull'UE. Tale esperienza potrebbe permetterci di contribuire a realizzare rapidamente un percorso ed una piattaforma ad hoc, da collocare preferibilmente su un sito istituzionale. Ovviamente ciò richiederà poi una revisione periodica del corso, personale informatico, tutor dedicati alla risposta alle domande dei partecipanti ai corsi (che offrono la possibilità di porre quesiti ecc. a un tutor on-line), e personale dedicato al monitoraggio bandi e alla predisposizione della Newsletter.

Considerazioni conclusive

Queste proposte potrebbero agevolmente diventare un programma di lavoro per un'Agenzia europea per l'educazione alla cittadinanza, proposta in un recente rapporto del Parlamento europeo, di cui è stato relatore l'on. Domenèc Ruiz Devesa.

Transizione digitale e sicurezza. Aspetti e traiettorie

Giuseppe Romeo²

1. Transizioni

L'apertura di nuove frontiere nel campo della comunicazione e della governance in senso ampio rimodula e costringe a riorganizzare modi e termini di relazione non solo tra gli individui ma tra questi e le strutture con le quali si relazionano, con la dimensione politica della convivenza, con le istituzioni che ne guidano le richieste e ne soddisfano i bisogni. Tutto questo determina nuove abitudini, ovvero nuove forme di organizzazione della vita politica, sociale, economica e culturale. Ogni aspetto della vita di relazione, sia esso sociale, economico e politico se non culturale dipende da una rete interdipendente di infrastrutture informatiche che nel loro insieme definiscono il cosiddetto «cyberspazio». Una dimensione, quest'ultima, nuova nel modo di percepire spazio e tempo che altera le stesse grandezze fisiche modificandone le dimensioni, adattandole a processi di elaborazione, di accesso e di uso di dati e di informazioni o espressione di governance sociale ed economica completamente automatizzate. È evidente, pertanto, quanto la transizione digitale, ovvero il passaggio ad una versione più semplificata, sostenuta da piattaforme tecnologiche accessibili per un nuovo cittadino utente, rappresenti il piano di confronto tra ieri l'altro e il futuro presente se non il domani prossimo. Un confronto che si risolve proprio in quel cyberspazio, dove l'obiettivo sarà quello di mantenere un dominio nella capacità di garantirsi una presenza permanente. In questo spazio matura una *cyberthreat* che si identifica in un attacco ai sistemi vitali per il corretto funzionamento di uno Stato, tutto questo mettendo in campo eventi che danneggiano o inibiscono le operazioni di governance o che limitano il

² Giuseppe Romeo (1962) è un analista politico, pubblicista e accademico. Ha frequentato l'Accademia Militare di Modena. Laureato in Giurisprudenza, Scienze Politiche e Scienze Strategiche ha tenuto, a vario titolo, lezioni e seminari in Diritto dell'Unione europea, Storia dei trattati e politica internazionale, Sociologia delle relazioni internazionali, Analisi della politica estera, Relazioni internazionali, Studi strategici. Alle precedenti collaborazioni universitarie, si aggiungono quelle più recenti in Storia delle relazioni internazionali, Storia contemporanea e Contemporary History and Media History. Ha scritto e scrive per diverse riviste su argomenti di politica della difesa e di relazioni internazionali. Tra i diversi libri pubblicati si ricordano i più recenti: *La Russia postimperiale. La tentazione di potenza* (con Alessandro Vitale, 2009); *Un solo Dio per tutti? Politica e fede nelle religioni del Libro* (con Alessandro Meluzzi, 2017); *Da Vienna a Parigi. Gli ultimi giri di valzer. La Grande Guerra, la Conferenza di pace e l'ordine mondiale. Storia di un'Europa sconfitta* (2021); *Guerre Ibride. I volti nuovi del conflitto* (2021).

quotidiano negli approvvigionamenti quanto nei servizi. Questo, colpendo il funzionamento delle reti e dei sistemi informatici, con l'intercettazione di dati, la compromissione delle infrastrutture destinate alla produzione e alla distribuzione di gas, luce e acqua o delle reti finanziarie e commerciali, ovvero la paralisi dei sistemi dei trasporti e altro. È evidente che una cyberthreat si definisce, quindi, in un'azione concepita, organizzata e condotta per inabilitare i processi o per acquisire dati in maniera fraudolenta per vantaggi illeciti. Ovvero, essa si manifesta attraverso tecniche di aggressione con intrusione e manipolazione dei sistemi digitali di uno Stato o di imprese o assetti pubblici. Al netto dell'uso in modalità militari nel campo della cosiddetta cyberwarfare, la cybersecurity si occupa di proteggere e rispondere ad attacchi che possono compromettere l'ordine e la sicurezza pubblica interna di un Paese, ovvero minarne la sovranità. Il carattere che rende particolarmente insidiosa una minaccia alla cybersecurity è rappresentato dalla particolare capacità di abbattere ogni limite temporale e spaziale, facendo dell'imprevedibilità il suo fattore di potenza principale e della ubiquità un altro elemento critico per il contrasto. Ciò significa che la difesa informatica delle infrastrutture critiche è ormai un problema di sicurezza nazionale. Tuttavia, nell'elaborare una strategia di contrasto ciò che è importante è disporre di una difesa efficace e idonea a ripristinare reti e infrastrutture sulle quali corre la vita del Paese. Per fare questo, bisognerebbe creare condizioni di equilibrio tra energie e risorse oltre che far maturare una consapevolezza (*due diligence*) diffusa sul rischio e sulla necessità di avere a portata di mano una aggiornata strategia di lungo periodo. La realtà digitale è, quindi, parte di un quotidiano che si svolge sull'uso di device ormai sempre più smart e che rappresentano un *digital bridge* tra l'utente e il mondo con il quale esso interagisce a complessità diverse, ma tutte integrate tra di loro (smartTv- Smartphone/Tablet - smarthome - smartcar, smartwork ecc.). A ciò si aggiunge il fatto che la popolazione social è ormai aumentata a tal punto da creare un universo informazionale e relazionale parallelo a quello della realtà fisica e piattaforme come Facebook, Instagram, Linkedin o dell'e-commerce come e-bay, Amazon e simili dimostrano come e in che misura si sia ormai raggiunta una *digitalegemony* che può essere solo governata ma non più evitata. Se si fa riferimento al «Rapporto Clusit» del marzo 2022, con dati processati al 2021, si nota che gli attacchi informatici sono aumentati del 10% rispetto al passato con una tendenza ad una sorta di spostamento in avanti delle capacità criminali di ridefinire azioni e nuovi profili di illecito avvicinando realtà criminali diverse, ma accomunate da medesimi disegni criminosi. Per il «Rapporto Clusit», gli attacchi sono aumentati non solo quantitativamente ma,

anche, qualitativamente.³ Ciò che è interessante è che per gli analisti per la prima volta l'obiettivo più colpito non è più quello rappresentato dai «multiple targets», ovvero i cybercriminali non colpiscono più in maniera indifferenziata e indiscriminata obiettivi multipli, ma indirizzano la loro azione a target ben definiti secondo la seguente classifica: obiettivi governativi/militari, con il 15% degli attacchi totali (+ 36,4% rispetto al 2020); obiettivi informatici, con il 14% dei casi (+3,3% rispetto al 2020); obiettivi multipli, con il 13% dei casi (- 8% rispetto al 2020); sanità, con il 13% del totale degli obiettivi colpiti (+ 24,8% rispetto al 2020); istruzione, con il 9% (ferma ai dati dell'anno precedente). Che si tratti di cybersecurity o di cyberwarfare⁴, alla fine gli obiettivi e le modalità di attacco si definiscono sempre di più come attacchi rivolti verso siti e pagine di siti che possono far accedere a servizi di vario ordine e genere, oppure alla raccolta non autorizzata di informazioni personali ritenute riservate per motivi economici o sanitari o di sicurezza nazionale. Oppure con attacchi diretti ad infrastrutture, siano esse distributrici di utilities, energia e reti elettriche o gestione di centrali energetiche di vario tipo, servizi idrici, distribuzione di combustibili o servizi commerciali, trasporti e sanità, alterazione, inibizione o alterazione di sistemi in uso alle forze armate o dedicate alla sicurezza interna, o intralcio alle apparecchiature impiegate nell'ambito di attività militari ricorrendo a dei *wiper*, cioè dei malware utilizzati per distruggere i sistemi, cancellando i dati chiave e rendendoli inutilizzabili.⁵ In questo ambito si inserisce anche il concetto di *Cyber*

³ Una «geografia degli attacchi» dimostrerebbe come il 45% si sia verificato nel continente americano. Circa l'Europa, gli attacchi superano un quinto del totale, il 21%, contro il 16% del 2020, mentre gli attacchi verso l'Asia sarebbero il 12%, rispetto al 10% dello stesso anno. Invariata la situazione degli attacchi verso l'Oceania, 2%, e l'Africa, 1%. Ciò che è in aumento è la cosiddetta «Severità degli attacchi». Nel 2021, sempre per il «Rapporto Clusit», il 79% degli attacchi rilevati ha avuto un impatto «elevato», contro il 50% dello scorso anno. In dettaglio, il 32% è stato caratterizzato da una *severity* «critica» e il 47% «alta». A fronte di queste percentuali, sono diminuiti invece gli attacchi di impatto «medio» (-13%), e «basso» (-17%). Per quanto riguarda gli attacchi cyber nel 2021, il cybercrime si conferma la fonte più importante e pari all'86% dei cyber attacchi, in crescita rispetto all'81% del 2020 (+16% in termini assoluti), un trend che, per gli analisti, non accenna a diminuire. Tra gli attacchi gravi di dominio pubblico, l'11% è riferibile ad attività di *Espionage* e il 2% a campagne di *Information Warfare*. Vedasi Rapporto Clusit 2022 – Edizione di marzo 2022. Anche in: <https://clusit.it/rapporto-clusit/#:~:text=Rapporto%20Clusit%202022%20E2%80%93Edizione%20di,rete%20con%20la%20criminalit%C3%A0%20organizzata>.

⁴ A titolo di esempio e come caso recente, un attacco informatico inquadrabile nei mesi precedenti la crisi russo-ucraina e fatto risalire al 13 gennaio 2022, può essere indicato in malware distruttivo chiamato WhisperGate, verosimilmente fatto penetrare dai russi nei sistemi di diverse organizzazioni governative, no profit e dello spazio dell'Information Technology. Si tratterebbe di un malware che si comporta da ransomware ma senza avere le caratteristiche del riscatto di ritorno, poiché l'accesso ai dati viene reso definitivamente indisponibile.

⁵ <https://www.firewalls.com/blog/security-terms/wiper-attacks/>. Sugli attacchi alle centrali e alla gestione delle stesse si ricorda Stuxnet – per molti creato dagli Stati Uniti e Israele – il cui compito era quello di sabotare il programma nucleare iraniano. Cfr. M. Magrini, *Cyber war contro i server del ministero del petrolio. Dopo Stuxnet, il virus Wiper attacca il cuore dell'Iran*, Il Sole 24-Ore 24 aprile 2012.

Resilience, ovvero quella capacità di adattarsi allo stress o alle avversità permettendo al sistema di tornare ad un punto di ripristino ad attacco subito e contenuto. Il raggiungimento della resilienza informatica richiede, però, un deciso dominio del proprio cyberspazio e una consapevolezza delle capacità di risposta del sistema. Tutto questo, perché, garantire una libertà di azione all'interno del cyberspazio rappresenta una condizione necessaria per condurre operazioni e attività commerciali intraprese da qualsiasi organizzazione istituzionale e/o privata. Ovviamente nel definire una cyberthreat si deve anche tenere conto delle possibilità offerte dai cosiddetti Virtual Private Network (VPN).⁶ E' evidente che la pericolosità di accessi indesiderati risiede nella gestione dei protocolli di tunneling soprattutto quando si permettere, ad esempio, a un protocollo straniero di essere usato su una rete che naturalmente non lo supporta. In materia di sicurezza è vero che il tunneling Secure Shell permette di oltrepassare i firewall che proibiscono determinati servizi internet, sempre che siano permesse connessioni in uscita. Ma è altrettanto vero che proprio la possibilità di aggirare i firewall in uscita utilizzando protocolli riconosciuti come autentici rischia di far accedere una minaccia all'interno di sistemi o di definire e superare la protezione crittografica della comunicazione. Al di là delle varie protezioni che una VPN dovrebbe avere va da sé che i moltiplicatori di sicurezza si identificano in protocolli che dovrebbero permettere l'autenticazione e in alcuni casi la crittografia della rete. Poiché i tunnel hanno un ingresso e una uscita e viceversa, chi gestisce/amministra/ utilizza uno dei due gate deve aver stabilito con l'altra parte le condizioni e le regole di accesso. L'obiettivo è quello di evitare compromissioni ma, in particolar modo, intrusioni nel percorso VPN sfruttando proprio i protocolli di sicurezza e l'ingresso nel tunnel proxy. Tutto questo per evitare la minaccia più frequente indentificata in un cosiddetto Il replay-attack. Cioè un attacco condotto sulla rete diretto a impossessarsi di credenziali di autenticazione comunicate per replicarle in maniera fraudolenta. Oggi, tuttavia, le tecnologie e le tecniche difensive tradizionali affrontano il 99% delle minacce informatiche anche solo

Consultabile in <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-04-24/iran-cyber-war-104831.shtml?uuid=AbOmhpSF>.

⁶Ovvero quelle reti virtuali private che in linea di massima dovrebbero garantire condizioni di protezione di dati. In realtà le VPN permettono il collegamento tra il privato che crea un proprio network e una rete specifica, aziendale o pubblica superando anche le barriere nazionali con una possibilità di sfuggire ad operazioni di monitoring come avviene, ad esempio, nell'acquisto di prodotti, beni o servizi in contesti geografici, e mercati quindi, extra Ue. Fermo restando che la possibilità di implementare una VPN è riconosciuta a quasi tutti sistemi operativi più diffusi, in genere si usano le VPN per permettere il collegamento dell'utente da remoto alla rete con la quale dialoga per motivi di lavoro o per altri motivi che attendono al proprio quotidiano. Ciò significa che, del definire un tunnel proxy tra la rete aziendale o del concessionario di servizi e la propria connessione individuale, si possono scambiare dati la cui direzione può essere diversa da quella ritenuta adeguata di sistema.

attraverso sensori tradizionali, software e antivirus. Le stesse «Advanced Persistent Threat», (APT) adattano le loro azioni a obiettivi specifici gestendo tempi e modalità utili a sfuggire al rilevamento.⁷ Le APT sono sempre caratterizzate da una ampia mutevolezza, sono controllate da remoto da soggetti fisici la cui capacità di sfuggire ai tentativi di difesa risiede nell'adottare le migliori soluzioni per rendere complessa la loro attività o nella dissimulazione stessa nell'attacco condotto. Per combattere minacce informatiche sempre più avanzate Timothy Paul Coderre, CSO di Arc4dia⁸, ritiene che il nuovo campo di confronto non è solo quello delle infrastrutture critiche degli Stati, ma anche il cosiddetto Internet of Things (IoT) o "Internet delle cose". Cioè minacce condotte sui dispositivi che gestiscono le *smartthings* nel tentativo di penetrare, usandole come teste di ponte (*pivoting*) per conquistare spazio nelle reti principali di gestione dei dati attraverso le quali raggiungere i sistemi centrali.⁹ Gli aggressori, infatti, sfrutteranno sempre di più i servizi offerti e i processi dei dispositivi intelligenti.¹⁰ Per Coderre, le

⁷ Le «Advanced PersistentThreat» identificano una minaccia concreta rappresentata da avversari che presentano un livello di alta capacità tecnica. Le APT rappresentano non solo organizzazioni strutturate ma stati sovrani che affidano a tali comunità, precostituite informalmente o anche istituzionalizzate, il compito di condurre attacchi anche su larga scala e nel tempo con più vettori, sugli asset sensibili, economici o anche militari, verso le comunità-bersaglio. Lo stesso acronimo, APT, può essere meglio precisato proprio nei termini di identificazione. Una minaccia avanzata è tale dal momento che essa esprime competenze elevate, dispone di risorse tecnologiche ed economiche importanti e può ricorrere non solo a software liberi ma anche autoprodotti e, per questo, più complessi da individuare e contrastare. Anche la raccolta di informazioni è parte delle capacità avanzate di una APT dal momento che, se espressione di apparati di intelligence, essa può ricorrere non solo a software pubblicamente disponibili ma anche creati ad hoc, più versatili e complessi da rilevare. Inoltre, per raccogliere informazioni sui propri obiettivi un APT potrebbe servirsi di *tool – utility* destinate ad interagire con l'utente, e anche installabili in default come "applicativi", utilizzate per l'analisi, la configurazione, l'ottimizzazione e/o la manutenzione del computer. La sua funzione è eseguire l'impostazione e/o il monitoraggio o altre operazioni amministrative di dispositivi, sistemi operativi, hardware o altri software dedicati. Una APT è persistente perché, al di là dei vantaggi immediati, che non sono lo scopo, l'obiettivo è quello di essere presente nei sistemi attaccati il tempo necessario per poter acquisire il maggior numero di informazioni ritenute utili per condurre a buon fine l'operazione e/o per massimizzare il risultato predefinito e/o imporre il maggior danno possibile alla comunità/istituzione o sistema-bersaglio.

⁸ <https://arc4dia.com/>.

⁹ Il campo delle Internet of Things, o Web of Things, non è altro che rappresentato dall'universo di *smartobject* che dai *device* personali si sposta sulla domotica e su altre attività o "cose". La principale fetta di questo mercato sembra essere rappresentata dalle applicazioni di *Smart Metering* (i contatori intelligenti installati presso le utenze domestiche), nelle *Smart Car*, nella Domotica o *Smart Home*, o nelle *Industrial IoT*. Cfr. A. Tumino, *Mercato IoT: quanto vale l'Internet of Things in Italia*. In https://blog.osservatori.net/it_it/mercato-iot-in-italia, 11 aprile 2019.

¹⁰ T.P. Coderre, *Battling Today's Most Advanced Cyber Threats*. In *Strengthening Peace and Security*. Nato Summit 2016, Warsaw, Atlantic Treaty Association, Global Media Partners, 2016 p. 85. In ambito Nato, ad esempio, si è dato il via nel 2015 ad una collaborazione nel settore privato con lo sviluppo di una «Malware Information Sharing Platform» (MISP). Ovvero, un'ampia interazione diretta con l'industria e workshop di progetti di difesa intelligente. Inoltre, sempre nel 2015, anno dell'avvio di tali progetti e di maggior sensibilità verso la cybersecurity, circa 65 rappresentanti dell'industria hanno partecipato alla «NATO Cyber Coalition». Un'idea di collaborazione operativa con lo scopo di approfondire le procedure e garantire un rapido coordinamento sia a livello operativo che strategico attraverso scenari realistici in modo che l'Alleanza nel suo insieme fosse preparata in caso di crisi da attacco informatico. Da allora, il

vulnerabilità spesso esistono proprio nei dispositivi e sistemi IoT che sono al di fuori dal controllo informatico o delle procedure di sicurezza sottraendosi, in questo modo, ad ogni possibile monitoraggio. Si pensi agli impianti di condizionamento, la gestione elettronica degli accessi o alle diverse possibilità offerte dalla domotica. Un campo, quello IoT, estremamente sensibile dove i vari device rappresentano ottime porte di accesso a dati ed informazioni sensibili che si inseriscono dal quotidiano privato alla dimensione pubblica delle relazioni sociali e politiche oltre che economiche. D'altra parte già nel 2015, era previsto che nel solo 2016 ci sarebbe stato un aumento di IoT che avrebbe portato a 6,4 miliardi di "cose" intelligenti connesse per l'utilizzo con il risultato che i criminali informatici punteranno sempre di più a manipolare i dispositivi IoT per spionaggio ed estorsioni.¹¹

2. I presupposti per una strategia

Se è vero quanto in conclusione riporta il *Global Cybersecurity Outlook, 2022* reso disponibile dal *World Economic Forum Centre for Cybersecurity* la spinta verso un maggior ricorso all'AI nei settori più disparati dell'attività umana, da quella produttiva a quella economica a quella di sussistenza e di sicurezza e difesa, il mondo della sicurezza informatica non sarà più lo stesso.¹² D'altronde, come osserviamo oggi, la nuova frontiera cyber e il maggior ricorso alla gestione delle commodities e delle utilities su piattaforme di governance digitale aumenta il rischio di attacchi alle modalità di approvvigionamento per

Centro di eccellenza per la difesa informatica della NATO di Tallinn, in Estonia, tiene un'esercitazione annuale di *LockedShields* per rappresentanti delle nazioni alleate e partner.

¹¹ Lo stesso apprendimento automatico (Machine Learning-ML) e l'intelligenza artificiale (Artificial Intelligence-AI) verranno utilizzati in modo improprio per ascoltare su dispositivi connessi come smart TV e altoparlanti per curiosare nelle conversazioni, personali e aziendali, che possono fornire materiale per estorsioni o spionaggio aziendale. In *The converged future ushers in old and new attacks and techniques that expose information technology (IT) and operational technology (OT) assets*, <https://www.trendmicro.com/vinfo/ph/security/research-and-analysis/predictions/2020>. Vedasi anche *The New Norm. Trend Micro Security Predictions for 2020*. Paper disponibile in <https://documents.trendmicro.com/assets/rpt/rpt-the-new-norm-trend-micro-security-predictions-for-2020.pdf>.

¹² Ma non solo. Se ci si proietta sin da oggi sul piano dei cosiddetti dispositivi connessi, ovvero nel mondo IoT, il numero dei dispositivi intelligenti (*smart*) ha già raggiunto i 20 miliardi circa. Tutto questo, significa che in maniera direttamente proporzionale aumenteranno le possibilità di attacco partendo dalle forme più semplici, *Dos (Denial-of-service)* con le quali si inibisce l'uso dei dispositivi per obiettivi di vario genere. Dal riscatto al furto di identità digitale ecc. A tali dispositivi *smart* individuali si dovranno aggiungere tutte quelle soluzioni che gestiscono il quotidiano urbano, dalla sorveglianza alle utilities, al controllo della qualità dell'aria, all'energia necessaria per ragioni domestiche o per l'illuminazione urbana o il trasporto. di sorveglianza, ai sensori per la qualità dell'aria e dell'acqua, fino anche ai più tecnologici lampioni intelligenti. Insomma, ogni aspetto della vita quotidiana sarà sicuramente più smart, ma, al netto delle policy in materia di sicurezza anche a maggior rischio laddove le grandi metropoli si troveranno costrette a dover investire in cybersecurity per proteggere dati sensibili e processi per settori come la sanità, i trasporti, l'acqua, i rifiuti e l'energia e, in particolare, le reti pubbliche wi-fi. Cfr. *Global Cybersecurity Outlook, 2021*.

le prime e alle misure e procedure di protezione delle infrastrutture strategicamente critiche per le seconde.¹³ Tuttavia ciò non basta ancora a offrire un quadro della minaccia ad ampio spettro come descritto periodicamente dal *Computer Security Incident Response Team* italiano – CSIRT, già *Computer Emergency Response Team* – CERT, nelle diverse circostanze sia in materia di validità di firewall prodotti ed acquisiti anche in ambito Pubblica Amministrazione che di attacchi dovuti ad altre entità che superano le barriere di difesa.¹⁴ Attacchi che si possono identificare in operazioni di cyberspionaggio, web vandalismo, propaganda, acquisizione di dati riservati, Distributed Denial-of-Service (DDoS), distribuzione di equipaggiamenti/attrezzatura, attacchi alle infrastrutture critiche, hardware contraffatto compromesso.¹⁵ Furto o distruzione dell'hardware.¹⁶ Se poi dovessimo approdare su condizioni di *mind control strategy*, ogni procedura di hackeraggio (*hacking warfare*) potrebbe diventare un modo di condurre un attacco da remoto, con la possibilità di ottenere risultati a costi minimi pari ad una guerra tradizionale, ma senza gli alti costi in vite umane e senza l'impegno di importanti risorse finanziarie. In questo caso l'*hacking* diventa un vero e proprio strumento di lotta politica ed economica oltre che favorire disegni criminali o terroristici. In tal senso, un hacker può essere il

¹³Alcuni esempi sono di per sé ormai di scuola dal momento che la distribuzione di attacchi informatici non trascurava di colpire asset che possono avere un valore "dimostrativo" come la volontà di colpire le procedure di voto di Eurovision da parte di sedicenti hacker facenti capo alla rete *Legion* quanto, al contrario, mirare a infrastrutture strategiche come Poste italiane o i porti di Genova e Savona, determinanti per il transhipment verso il Nord Europa, messe in campo da Killnet identificato in un collettivo russo con al proprio attivo diverse attività di hackeraggio dopo l'aprile 2022 cui sono seguite le controrepliche di Anonymous.

¹⁴Gli attacchi condotti da Legion e Killnet si dividono tra procedure Denial of Service (Dos) o Distributed Denial of Service (Ddos). In genere gli attacchi che vengono condotti si possono suddividere come attacchi Ddos – Distributed Denial of Service, il cui compito è quello di far giungere al sistema una serie di richieste fittizie di dati e informazioni cui il sistema non riesce a rispondere e non risponde neanche alle richieste legittime. In genere si distribuisce tale attività su più dispositivi; *defacing* (o *defacement*), un attacco condotto in maniera mirata su pagine di siti destinate al pubblico con l'intenzione di promuovere contenuti e, quindi, informazioni, utili a chi a vario titolo ha interesse a modificare una opinione o una percezione o una propensione; il *phishing*, il cui obiettivo è quello di impossessarsi di informazioni personali, come credenziali di accesso nelle operazioni di banking (una forma di attacco che si presenta nelle vesti di una richiesta che perviene attraverso email, sms, un messaggio IM o un sito apparentemente istituzionale); il malware, attacco realizzato attraverso una esecuzione involontaria di un codice ingannevole su sistemi e pc visti come terminali-bersaglio. Il codice viene diffuso dalla ripetizione sul terminale con il risultato di inibire l'uso del terminale attaccato e dei sistemi o server di cui questo è l'emanazione remota.

¹⁵Questo tipo di vulnerabilità è comunemente indicato come *attacco zero-day* ed è stato utilizzato nel caso Stuxnet per distruggere la centrale nucleare in Iran nel 2017. La distribuzione del malware è avvenuta dal sistema operativo Windows al sistema SCADA (Supervisory Control and Data Acquisition), che controlla il reattore nucleare.¹⁵

¹⁶L'approccio più diretto alla guerra informatica condotto attraverso l'interazione fisica con un computer. E' considerato il modo più efficace per raccogliere informazioni e distruggere un nemico. Ciò si ottiene rubando o distruggendo l'hardware del sistema. Dai casi di studio si nota che questa è un'arma diffusa utilizzata in casi di guerra informatica, come Stuxnet e UkrainianPowerGrid.¹⁶

protagonista di un'azione diretta a paralizzare una intera città (Smart City), "assedandola" virtualmente e mettendola "fuori uso", disabilitandone i processi, gli snodi di informazione, comunicazione, erogazione e gestione che assicurano il quotidiano di comunità informatizzate e società densamente integrate.¹⁷Dall'attacco alla rete ferroviaria svedese a quello condotto sulla rete Trenitalia del 23 marzo 2022 con un *cryptolocker*, un tipo di attacco informatico sempre ricadente nell'ambito dei ransomware che prevede, criptandoli, l'oscuramento di alcuni dati e successivamente la richiesta di un riscatto per rilasciarli.¹⁸A tal proposito la stessa ENISA (European Network and Information Security Agency) con sede ad Atene ha elaborato sin dal novembre 2020 un rapporto sulla sicurezza delle reti e delle infrastrutture dei trasporti ferroviari dei Paesi dell'Ue.¹⁹ Un'attività ricondotta ad una verifica costante dei gradi di minaccia e delle possibilità di cooperazione in materia di cybersecurity tra gli Stati membri ognuno dei quali, nel rispetto della Direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 luglio 2016 (Nis 1) *recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione*, e in attesa della direttiva denominata Nis 2 Proposta di direttiva riveduta sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi (Commissione europea).²⁰Nella prospettiva di rideterminare le strategie di contrasto, sarebbe auspicabile, visto che in ambito Europol è stato istituito un Centro europeo per la lotta alla criminalità informatica specializzato che aiuta i paesi dell'UE a indagare i reati online e a smantellare le reti criminali, al netto non solo dell'esistente piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (European Multidisciplinary

¹⁷ Di certo un attacco ad una Smart City si presenterebbe devastante dal momento che verrebbero meno quelle certezze che segnano il quotidiano di ogni individuo, dai servizi all'approvvigionamento o al semplice accesso al proprio conto corrente o anche, nel caso di versioni domotiche di gestione della propria casa, anche del proprio domicilio se non alla corrispondenza e al campo delle spedizioni, si pensi agli attacchi subiti da FedEx o del transhipment nel caso di Maersk.¹⁷ Ciò basterebbe per gettare nel panico città iperconnesse o anche solo parzialmente connesse come Roma o Milano o altre grandi aree metropolitane dove ogni municipalizzata presenta ormai un elevato grado di digitalizzazione.

¹⁸ Un «ransomware» è un tipo di malware che impedisce o limita l'accesso degli utenti al proprio sistema, bloccando lo schermo del sistema o bloccando i file degli utenti fino al pagamento del riscatto. Le famiglie di ransomware più moderne, collettivamente classificate come cryptoransomware, crittografano determinati tipi di file sui sistemi infetti e obbligano gli utenti a pagare il riscatto tramite determinati metodi di pagamento online per ottenere una chiave di decrittazione. Definizione così data da: <https://www.trendmicro.com/vinfo/ph/security/definition/ransomware>.

¹⁹ <https://www.enisa.europa.eu/>

²⁰ Un documento con il quale si vorrebbe rafforzare la gestione dei rischi e degli incidenti e la cooperazione, si amplierà l'ambito di applicazione delle norme, si rafforzerà la cybersicurezza e la resilienza dell'UE, tutto questo già contenuto in un accordo provvisorio del Consiglio e del Parlamento europeo del marzo 2022. L'ENISA dovrebbe fornire assistenza nei settori corrispondenti ai propri compiti di cui al regolamento (UE) n. 526/2013, vale a dire analizzare strategie in materia di sicurezza della rete e dei sistemi informativi, sostenere l'organizzazione e lo svolgimento di esercitazioni a livello dell'Unione in materia di sicurezza della rete e dei sistemi informativi e scambiare informazioni e migliori prassi in materia di sensibilizzazione e formazione.

Platform Against Criminal Threats-EMPACT) - iniziativa in materia di sicurezza portata avanti dagli Stati membri e tesa a individuare, classificare in ordine di priorità e affrontare le minacce provenienti dalla criminalità organizzata internazionale – anche creare una rete arcipelago multilivello tra Enisa-Europol e la Agenzie nazionali e regionali che si occupano di cybersecurity. Un'interfaccia articolata che farebbe dialogare anche con il Centro di competenza per la cybersicurezza con sede a Bucarest (European Cybersecurity Competence Centre-ECCC) cui dipendono le articolazioni nazionali NCC.²¹Pertanto, alcuni obiettivi primari potrebbero individuarsi nella capacità di:

- a. prevenire gli attacchi informatici contro le infrastrutture critiche;
- b. ridurre la vulnerabilità nazionale ai cyber attacchi e coordinarsi/integrarsi in ciò con gli altri sistemi di sicurezza;
- c. ridurre al minimo i danni e i tempi di recupero da attacchi informatici.

In *Strategia Cloud Italia, Documento sintetico di indirizzo strategico per l'implementazione e il controllo del Cloud della PA*²² la creazione e sviluppo di una nuova infrastruttura informatica a servizio della Pubblica amministrazione e localizzata sul territorio nazionale definisce in sé i compiti del Polo Strategico Nazionale (PSN). Compiti per i quali si riconoscerebbe al PSN la capacità non solo di dotare la PA di tecnologie e infrastrutture cloud che possano beneficiare delle più alte garanzie di affidabilità, resilienza e indipendenza come si recita in *Strategia Cloud Italia. Documento sintetico di indirizzo strategico per l'implementazione e il controllo del Cloud della PA*, ma anche la necessità di distribuire lo stesso PSN in più siti.²³ Questa strategia, in accordo con i ministeri e con le altre istituzioni preposte alla sicurezza, dovrebbe abbracciare l'intero spettro dei campi sensibili: sicurezza interna, difesa, sicurezza economica, sanità, trasporti, comunicazioni, reti di approvvigionamento energetico e alimentare. A tal fine, inoltre, dovrebbe dotarsi di sistemi di prevenzione, riconoscimento dell'aggressore e dello strumento d'attacco e ripristino dei sistemi; in particolare si dovrebbero considerare le funzioni di:

- a. identificazione della provenienza dell'attacco;

²¹ Regolamento (UE) 2021/887 istitutivo del Centro europeo di competenza per la cybersicurezza nell'ambito industriale, tecnologico e della ricerca e la rete dei centri nazionali di coordinamento.

²² <https://assets.innovazione.gov.it/1634299755-strategiacloudit.pdf>

²³ Cfr. *Strategia Cloud Italia. Documento sintetico di indirizzo strategico per l'implementazione e il controllo del Cloud della PA*, consultabile in

- b. capacità di isolamento della minaccia e ripristino delle funzioni anche in via provvisoria limitandone i danni;
- c. identificazione dell'aggressore e contro-azione disabilitante.

3. Capacità di risposta e ripristino

Per poter reagire ad un attacco dovranno essere assicurate due condizioni:

- a. evitare la precostituzione di stati di emergenza che potrebbero favorire eventuali disegni eversivi dell'ordine democratico, sottesi nella stessa condotta contro la minaccia;
- b. evitare reazioni confuse e scoordinate che potrebbero ingenerare il panico.

Lo sforzo da condurre, una volta contenuto il problema nei termini suddetti, è quello che riguarda le modalità di ripristino che sarà tanto tempestivo quanto maggiore sarà la qualità e l'efficienza degli strumenti adoperati e, dunque, della resilienza dimostrata dalle infrastrutture (hardware e software) all'attacco. È evidente, allora, che per poter mettere in campo una policy efficace e condivisa sarà utile:

- a. elaborare un piano nazionale globale per la protezione delle risorse chiave e infrastrutture critiche del Paese;
- b. dotarsi di capacità di gestione delle crisi in risposta agli attacchi rivolti ai sistemi informativi critici;
- c. dotarsi di capacità di assistenza tecnica al settore privato in materia di emergenza, con piani di ripristino delle attività sia a seguito di *bugs* informatici che di attacchi alle infrastrutture critiche;
- d. coordinare gli interventi con i referenti di ogni Ministero e con le associazioni di categoria ritenute più sensibili per la sicurezza del Paese, fornendo avvertenze e strumenti adeguati e adottando misure di protezione e contromisure sia a livello statale che locale coinvolgendo il settore privato, il mondo accademico, il settore pubblico in un modello di difesa e risposta integrato;
- e. cooperare con le istituzioni e le agenzie europee e con le organizzazioni sovranazionali preposte alla sicurezza informatica; in particolare, trovare misure di stretto coordinamento con la European Network and Information Security Agency (ENISA);

- f. finanziare attività di ricerca e sviluppo insieme ad altre agenzie per sviluppare una nuova comprensione scientifica e dotarsi di tecnologie innovative a supporto della sicurezza del Paese.

Si potrebbero, quindi, individuare alcune azioni e iniziative per la predisposizione di un apparato di sicurezza del cyberspazio, da strutturarsi tramite una nuova agenzia preposta, coordinata sul piano sovranazionale europeo e organizzata su più livelli funzionali e dipartimentali:

- a. creazione di un coordinamento e possibilità di confronto e cooperazione pubblico-privato per rispondere, nel contesto di asset strategici misti (comunicazione, trasporto, sanità, approvvigionamenti energetico-alimentari ecc.), a incidenti/attacchi informatici in maniera congiunta e coordinata dalla Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN) a livello nazionale;
- b. sviluppo di uffici dedicati all'analisi strategica degli attacchi informatici (tipologia, provenienza ecc.), di valutazione dei rischi e della vulnerabilità e di pianificazione delle emergenze;
- c. sviluppo di strategie di coordinamento tra gli uffici succitati e le risorse adibite alla difesa (convenzionale e non convenzionale) e alla sicurezza nazionale, da inserirsi in una visione strategica globale della sicurezza sul piano europeo (European Security Strategy). In particolare, sarebbe opportuno inserire tale strutturazione strategica in un contesto di gestione integrata della sicurezza del cyberspazio secondo la prospettiva dello «Strategic Compass» che prevede il potenziamento della «sovranità tecnologica» e misure comuni in materia di cyber sicurezza e sicurezza delle informazioni sul piano dell'UE;²⁴
- d. espansione delle capacità di *cyber warning* fondate su una rete informativa a supporto del Dipartimento nazionale quale ente responsabile del coordinamento e della gestione delle crisi per la sicurezza del cyberspazio.

Con la proposta della «Strategic Compass» l'Unione europea tenta di porre in essere una policy, e delle misure, con le quali affrontare le sfide in materia di cybersicurezza. Gli obiettivi che tale progetto si pone sono decisamente ambiziosi ma ragionevoli e coerenti con il livello di minaccia e con l'interdipendenza che ormai caratterizza processi e relazioni. Combattere la criminalità informatica, rafforzare la diplomazia informatica, intensificare la

²⁴ Una bussola strategica per l'UE (Strategic Compass):
<https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/strategic-compass/>

cyber-difesa, promuovere la ricerca e l'innovazione, proteggere le infrastrutture critiche, rappresentano, infatti, i settori critici dal momento che i trasporti, l'energia, la sanità e la finanza dipendono sempre di più dalle tecnologie digitali per la gestione delle loro attività principali. In questo senso sin dall'autunno del 2020 si sono sommate le iniziative dirette a rafforzare la capacità dell'Unione europea nel proteggersi dalle minacce informatiche.²⁵ Partendo da tale presupposto, una strategia nazionale di sicurezza che regoli i rischi derivanti da una sempre più diffusa interconnessione non può che prevedere procedure e azioni capaci prevedere e limitare le potenziali minacce che provengono dal cyberspazio, nonché individuare le vulnerabilità dei sistemi connessi alla rete globale. In altri termini, le possibilità di intervento sono subordinate alle seguenti condizioni:

- a. migliorare le capacità delle forze dell'ordine di prevenire e perseguire gli attacchi (formazione del personale, nuovi apparati specializzati e sinergia con il mondo delle imprese);
- b. individuare e definire le vulnerabilità man mano che mutano i protocolli o i software di gestione;
- c. intervenire sui protocolli di istradamento delle richieste, soprattutto se ciò riguarda reti aperte come internet e i nodi di migrazione da reti intranet delle pubbliche amministrazioni (università, aziende sanitarie, trasporti, servizi finanziari e anche la difesa);
- d. promuovere un controllo digitale costante, disponendo di strutture ad hoc per vigilare in modo proattivo al fine di correggere in tempo reale le vulnerabilità del software;
- e. comprendere le interdipendenze delle infrastrutture e migliorare la sicurezza fisica dei sistemi cibernetici e delle telecomunicazioni;
- f. migliorare lo scambio di informazioni tra centro e periferia. Tra Agenzia per la cybersicurezza Nazionale e Dipartimenti regionali dedicati alla cybersecurity;

²⁵ D'altra parte, la diffusione delle possibilità di accesso ai portali per le diverse attività di gestione dei servizi che espongono i dati personali degli utenti e dei soggetti istituzionali a rischi costanti è aumentata benché esistano procedure di sicurezza sempre più complesse per arginare fenomeni di intrusione illecita (*phishing*, *clickjacking* ecc.) o di attacchi mirati ai sistemi informatici integrati. Le minacce, infatti, diventano sempre più articolate e pervasive e si propagano per la loro capacità di operare da dovunque e per l'interconnettività che caratterizza il cyberspazio. Le nuove minacce alla sicurezza informatica hanno la capacità di penetrare il sistema sino ai protocolli delle attività operative, intervenendo sulle stringhe algoritmiche per ottenere accesso e gestione dei sistemi di controllo degli apparati produttivi e amministrativi pubblici e privati. La diffusione e la schermatura di malware sempre più sofisticati che, insieme alla loro continua mutabilità, ostacola e/o rallenta le procedure di identificazione, costituiscono una minaccia costante nell'universo cibernetico.

- g. migliorare le capacità delle forze dell'ordine di prevenire e perseguire gli attacchi (formazione del personale, nuovi apparati specializzati e sinergia con il mondo delle imprese); individuare e definire le vulnerabilità man mano che mutano i protocolli o i software di gestione;
- h. intervenire sui protocolli di istradamento delle richieste, soprattutto se ciò riguarda reti aperte come internet e i nodi di migrazione da reti intranet delle pubbliche amministrazioni (università, aziende sanitarie, trasporti, servizi finanziari e anche la difesa);
- i. promuovere un controllo digitale costante, disponendo di strutture ad hoc per vigilare in modo proattivo al fine di correggere in tempo reale le vulnerabilità del software; Comprendere le interdipendenze delle infrastrutture e migliorare la sicurezza fisica dei sistemi cibernetici e delle telecomunicazioni;
- j. migliorare lo scambio di informazioni tra centro e periferia. Tra Agenzia per la cybersicurezza Nazionale e Dipartimenti regionali dedicati alla cybersecurity.

4. Il futuro. Consapevolezza e formazione

Un altro aspetto, che va di pari passo con il decentramento, è l'inutilità di un'intermediazione. Su questo piano, la possibilità stessa offerta dalle nuove tecnologie *blockchain* – nelle quali si colloca anche l'idea del ricorso a un *metaverso* nelle transazioni bancarie o nei processi amministrativi o, ancora, nelle fasi di contrattazione/negoiazione – ne rappresenta un aspetto potenziale.²⁶ Tutto questo, offre una visione del mondo che risolve la fisicità nell'abbattimento delle barriere spazio-temporali dei processi di governance, andando oltre rispetto a quella "visione da vicino". Il ricorso al metaverso è destinato a diffondersi in modalità diverse e in spazi altrettanto eterogenei laddove il concetto di presenza fisica viene sostituito da un avatar che si ritiene certificato. Come si vede, salvaguardare e difendere i sistemi critici e le reti richiede infatti un modello di cooperazione internazionale che favorisca la condivisione delle informazioni, riduca le vulnerabilità e scoraggi eventuali attacchi. Sarà, dunque, necessario arrivare a una sintesi dinamica e coordinata

²⁶ «Metaverso» è un'ipotetica iterazione di Internet, un unico mondo virtuale universale e immersivo che coniuga realtà virtuale con una cosiddetta "realtà aumentata". Il termine «metaverso» fa la sua prima apparizione nel romanzo di fantascienza *Snow Crash* del 1992 scritto da Neal Stephenson, autore del movimento cyberpunk. Metaverso è, quindi, null'altro che una combinazione tra meta e universo. Lo sviluppo del metaverso è quasi sempre legato al progresso tecnologico relativamente alla realtà virtuale e alla maggior possibilità di immersione che il sistema offre. N. Stephenson, *Snow Crash*, Bantam Doubleday Dell Publishing Group Inc, New York, 2000.

dei soggetti coinvolti nella prevenzione e sicurezza del cyberspazio che contempli diversi livelli di policy e di azione; dunque sarà necessario:

- a. rafforzare il cyber-controspionaggio;
- b. migliorare le capacità di cyber-risposta e di cyber-coordinamento per rispondere ad attacchi informatici;
- c. agevolare il dialogo e la partnership tra settore pubblico e privato focalizzato sulla protezione delle infrastrutture informatiche e sulla promozione di una cultura della sicurezza;
- d. favorire il coordinamento strategico dello sviluppo dei sistemi informativi;
- e. garantire l'indirizzo e il coordinamento dell'ampliamento ed espansione dei servizi, l'indirizzo, la pianificazione, il coordinamento e il monitoraggio della sicurezza informatica relativamente ai dati, ai sistemi, ai processi di elaborazione e di accesso alle infrastrutture anche in relazione al sistema pubblico di connettività.

Tra le diverse proposte che si possono indicare vi sono quelle più semplici che vanno dallo spegnimento e distacco dalla rete dei servizi/periferiche non utilizzate al momento alla riduzione dei privilegi di accesso e delle abilitazioni, alla loro frammentazione e gerarchizzazione per funzioni nell'abilitare procedure, alla ripermimetrazione dei permessi per gli account privilegiati rendendo minimo il ricorso a privilegi di accesso ad ampio spettro come i domini Root o Domain Admin (ad esempio segmentando i permessi di accesso con gli amministratori dotati di account diversi in ragione dei diversi livelli ed operazioni di accesso: un account per gli accessi base, un altro per le attività di configurazione dei Pc, altri per la configurazione dei servizi di identità ecc., o definire nuove procedure e periodicità di concessione e rinnovo di certificazioni digitali multilivello. Così come, sempre per dare un quadro informazionale complessivo e definire al meglio la consapevolezza del rischio, prevedere delle guide relative a *Incident Response*, alla *Business Continuity* o al *Disaster Recovery* accompagnate da esercitazioni periodiche su scenari test predefiniti: una specie di Cyber Poligon in piccolo.²⁷ Attività che seppur

²⁷ L'esperienza di J.P. Morgan con la sua *Decentraland*, una struttura bancaria virtuale aperta in un centro commerciale altrettanto virtuale costruito su una *blockchain* fornita da Ethereum – e con un sistema di pagamenti, *Onyx Lounge*, costruito sulle criptovalute – dimostra come e in che misura le formule di identità digitale, oggi necessarie per accedere a prestazioni nella pubblica amministrazione e non solo, siano da ritenersi provvisorie. La possibilità di configurare un proprio avatar (*digitaltransfiguration*) per poter operare virtualmente ma con efficacia giuridica in vari ambiti lavorativi e gestionali (contrattazioni, stipula di contratti, formazione ecc.), prefigura scenari inesplorati e disegna spazi metafisici della cibernetica sempre più estesi, dove attacchi e aggressioni, attraverso la manipolazione

ricondotte in un ambito di volontaria partecipazione esse non possono non trovare necessarie occasioni di cooperazione in esercitazioni che simulino scenari di incidenti in tempo reale. Esercitazioni che per la già citata Direttiva Ue, sono essenziali per verificare la preparazione e la cooperazione degli Stati membri in materia di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi. Il ciclo di esercitazioni Cyber Europe coordinato dall'ENISA prevede la partecipazione degli Stati membri ed è considerato uno strumento utile per verificare ed elaborare raccomandazioni su come migliorare nel tempo il trattamento in caso di incidenti a livello dell'Unione. Dato che attualmente gli Stati membri non hanno l'obbligo di pianificare esercitazioni né di parteciparvi, la creazione della rete di CSIRT avrebbe dovuto consentire agli Stati membri di partecipare ad esercitazioni sulla base di accurate scelte strategiche e di pianificazione. Ma non solo. Nel costituire un "gruppo di cooperazione" ciò dovrebbe favorire nel tempo l'assunzione partecipata e condivisa di decisioni strategiche relative alle esercitazioni, in particolare, ma non esclusivamente, per quanto riguarda la regolarità delle stesse esercitazioni e la concezione degli scenari. L'idea di fondo, insomma, è e rimane sempre la stessa: che non potendo inibire un processo di diffusione dell'uso, tanto vale governarlo. In questi termini si declina l'interesse alla cybersicurezza.²⁸ Insomma, e per concludere, lo sviluppo di norme di sicurezza informatica richiederà nuove forme di cooperazione, nuove procedure o organizzazioni per affrontare efficacemente le sfide di oggi e di domani. Di certo si tratterà di migliorare la cooperazione (partenariato) pubblico-privato questa volta però sul piano globale. Ciò significa che nell'ambito dello stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dovrebbe prevedere in fase di gestione delle risorse che i fornitori di piattaforme ICT siano in grado di investire in programmi di innovazione tecnologica che garantiscano la difesa della sovranità nazionale e tutelino gli assetti giuridici che possano favorire una maggiore innovazione in materia di sicurezza e resilienza. È evidente che il giocare d'anticipo rappresenta la più efficace delle difese. Per questo, la difesa informatica diventerà sempre più analitica e, soprattutto, predittiva. Infatti l'obiettivo di qualunque strategia di

degli avatar, dispiegano una serie di nuove minacce alla sicurezza individuale e collettiva sia sul piano nazionale sia su quello internazionale. ²⁷ «Cyber Polygon». Iniziativa messa in campo anche per il 2021 dal World Economic Forum, si pone come obiettivo la simulazione di un attacco alle infrastrutture digitali sulle quali operano le reti di approvvigionamento delle aziende, ma sarebbe mutuabile anche per gli Stati. Il supposto dell'esercitazione (o se si vuole il *maintheme*) è rappresentato dal fatto che, vista la tendenza globale verso lo sviluppo di ecosistemi digitali in tutta la comunità imprenditoriale, la vulnerabilità delle catene di approvvigionamento è diventata una preoccupazione crescente. Cfr. https://cyberpolygon.com/upload/technical_training/Cyber-Polygon_2021_EN_v_1.pdf.

²⁸*Internet Freedoms and Their Consequences*, in E. Morozov, *The Net Delusion: the Dark Side of Internet Freedom*, PublicAffairs, New York 2012 p. 245 e ss. Trad.it. *L'ingenuità della rete. Il lato oscuro della libertà di internet*, Codice, Torino 2011.

difesa non potrà che essere quello di riuscire a disporre di una risposta in tempo reale agli attacchi informatici. Ciò significa che meno tempo si avrà nel prevedere e approntarsi a rispondere a un attacco informatico più velocemente si ridurranno le probabilità di subirli.

Migrazione e asilo

*Giuseppe Martinico**

1. Finalità del lavoro

In questo *position paper* si perseguiranno tre obiettivi:

1. sottolineare brevemente come le contraddizioni delle politiche di migrazione e di asilo dell'Unione europea (UE) abbiano radici lontane, dovute al modo in cui tali politiche sono state concepite e sviluppate negli anni.
2. Evidenziare le ragioni del fallimento del c.d. sistema Dublino.
3. Presentare alcune possibili opzioni di riforma.

2. Il quadro normativo di riferimento

Le competenze dell'UE in materia di migrazione e asilo si innestano in due aree particolari all'interno del più generale spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG). Lo SLSG viene menzionato nell'articolo 3, par. 2, del Trattato sull'Unione europea (TUE) che ricorda la creazione del mercato interno (par. 3) proprio dopo l'obiettivo dello SLSG, dando così – almeno apparentemente – un ruolo di primo piano a quest'ambito. Gli articoli 67-89 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) disciplinano le politiche relative ai controlli delle frontiere, all'asilo e all'immigrazione, la cooperazione giudiziaria in materia civile, in penale e di polizia.

Le politiche di migrazione e di asilo dell'Unione europea si sono formate in maniera incrementale, cambiando spesso natura a seguito delle innovazioni

* Professore ordinario di diritto pubblico comparato alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

progressivamente introdotte (dal Trattato di Maastricht a quello di Lisbona). Proprio la loro evoluzione graduale e la mancanza di un organico disegno riformatore – in particolare dietro le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona – permettono di spiegare le tensioni interne che caratterizzano queste politiche:

“For half a century, European integration has been defined by the abolition of borders. Throughout Europe, borders have been erased both legally under the fundamental freedoms and physically through the creation of the Schengen area. Against this background it was no far-fetched assumption that the European Union would grant workers from Ukraine or spouses from Algeria similar rights to EU citizens living in another Member State. Yet, Europe’s mission of promoting transnational freedom is not replicated in the Area of Freedom, Security and Justice. Instead of dismantling borders, EU activities re-confirm the relevance of borders towards third States – both physically through external border controls and legally under the emerging EU immigration and asylum acquis” (Thym, 2013).

Tali tensioni possono essere spiegate dall’origine di queste politiche. In quell’occasione, come spesso avviene (de Witte, 2015) - si pensi a Schengen o al c.d. *Fiscal Compact* (formalmente chiamato Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance*) - infatti, gli Stati ricorsero al diritto internazionale per affrontare problemi comuni. L’architettura del c. d. sistema europeo comune di asilo (CEAS) è, infatti, da rinvenirsi in un accordo di natura internazionalistica, la c.d. Convenzione di Dublino del 1990, volta a coordinare le politiche statali in materia di asilo e facente riferimento alla [Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati del 1951](#). Il Trattato di Maastricht avviò la strada dalla comunitarizzazione, ma le innovazioni maggiori si ebbero con il Trattato di Amsterdam (Carlino, 2021; Di Stasio, 2012). La matrice intergovernativa data dalla natura internazionalistica della Convenzione di Dublino ha avuto conseguenze sullo sviluppo di queste politiche, a dimostrazione delle radici profonde della complessità di questa materia. Un altro elemento che conferma le continuità esistenti fra passato e presente è legato al modo in cui originariamente alcuni aspetti della materia dell’asilo vennero concepiti nei Trattati europei, dal momento che originariamente questa politica venne vista come un “corollary to the establishment of an internal market and the need to guarantee freedom of movement of persons” (Tsourdi, 2020).

Solo con il Trattato di Lisbona si sarebbero poi poste le basi per l'emancipazione di quest'area nello SLSCG. Da un punto di vista giuridico si possono identificare due principali elementi nella politica di asilo: uno legislativo, che si esprime nell'obiettivo dell'armonizzazione giuridica e uno amministrativo, che ha portato alla creazione di un sistema di amministrazione e di *governance* complesso, che si è allontanato dall'originario modello di federalismo esecutivo che caratterizzava le politiche in questo ambito (Tsourdi, 2020). L'UE, infatti, in questi anni ha sviluppato un proprio assetto amministrativo fatto di comitati e di agenzie secondo una dinamica che ha creato "integrazione amministrativa".

3. I fattori di crisi e il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo

Tale livello di integrazione amministrativa non ha però impedito il formarsi di due tendenze che rappresentano oggi una minaccia al processo integrativo: l'unilateralismo, che ha portato alcuni Stati membri (Ungheria, Polonia, Slovacchia, fra gli altri) a contestare il sistema Dublino, e la tendenza ad avere un approccio minimalista da parte dei rilevanti attori istituzionali (*in primis* le istituzioni politiche, ma anche la Corte di giustizia dell'Unione europea, CGUE). La stessa Carta dei diritti fondamentali menziona il diritto di asilo al suo articolo 18, stabilendo che "il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea". Ciò, anche per il noto limitato ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali, non ha rappresentato una sufficiente base per una giurisprudenza attivista in questo ambito, basti pensare ai dubbi sollevati dalla sentenza sul famoso accordo con la Turchia ([C-208/17 P to C-210/17 P](#)). Questa sentenza esprime uno dei rischi del crescente ricorso all'esternalizzazione in questo ambito. Per esternalizzazione si intende la "cooperazione con paesi terzi di transito dei flussi verso l'Europa per la creazione all'esterno del territorio europeo – non di veri e propri controlli di frontiera, che imporrebbero di distinguere i rifugiati dai migranti economici, bensì – di meccanismi di respingimento e altre misure indifferenziate di non-entrée, accompagnate da accordi di riammissione" (Savino, 2018).

Il sistema Dublino si è rivelato negli anni asimmetrico, inefficace e lacunoso dal punto di vista del rispetto dei diritti umani, come la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha confermato; basti pensare a sentenze come [MSS c. Belgio](#), in cui la Corte di Strasburgo ha sottolineato che "that the

asylum procedure is marked by such major structural deficiencies that asylum-seekers have very little chance of having their applications and their complaints under the Convention seriously examined by the Greek authorities, and that in the absence of an effective remedy, at the end of the day they are not protected against arbitrary removal back to their countries of origin”.

Il contesto in cui era sorta la Convenzione di Dublino è cambiato molto negli anni e la normativa non è riuscita a tenere il passo imposto da una realtà geopolitica sempre più complessa. Basti pensare al fatto che il criterio che era stato pensato come residuale – quello dello Stato di primo ingresso nell’UE – sia diventato, di fatto, “di applicazione prevalente” (Favilli, 2018). Inoltre, il sistema Dublino ha finito per diventare strumento di una visione che è stata definita “difensiva o repressiva” (Savino, 2018) del fenomeno migratorio.

Alcune di queste lacune sono state in parte affrontate con il [Regolamento 604/2013](#), noto anche come Dublino III, che ha emendato il [Regolamento 2003/343](#) (Dublino II).

Le deficienze del sistema Dublino sono, però, parte di una crisi più generale, che ha influenzato (e per ora bloccato) anche l’adesione dell’UE alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo, all’indomani del noto [parere 2/13](#) della CGUE, in cui il sistema CEDU veniva concepito come una minaccia per la fiducia reciproca tra gli Stati membri.

La verità è che la Corte di Strasburgo, con la sua giurisprudenza, non ha fatto altro che evidenziare le pecche dell’incompleta costituzionalizzazione dell’UE in quest’area. Inoltre, nella già menzionata sentenza [MSS c. Belgio](#) si sottolineava anche l’esistenza di diversi (troppo diversi) standard di tutela a livello nazionale (Strazzari, 2018).

Del resto, le ultime vicende relative al c.d. Stato di diritto dimostrano come la questione della riforma del sistema Dublino sia collegata inestricabilmente a quella dei valori essenziali dell’Unione (Menéndez, 2016). A questo va aggiunto anche un cambiamento nell’approccio degli Stati membri verso il *non-refoulement*, avvenuto senza cambi formali a livello di diritto dell’UE primario e secondario.

Tutte le recenti proposte di riforma della politica migratoria hanno finito per concentrarsi sul nesso con le politiche di asilo, a partire dal [nuovo patto sulla migrazione e l’asilo](#) – lanciato dopo l’[agenda per la migrazione](#) del 2015- salvo, forse, riforme più specifiche come la direttiva relativa alla c.d. [EU Blue Card](#).

Il nuovo patto sulla migrazione e asilo (o meglio, la proposta per un nuovo patto) prova a offrire un approccio organico, insistendo su una serie di misure proposte dal 2016 come, ad esempio:

1. la richiesta di approvazione di un [regolamento](#) “recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta”. In questo modo si potrebbe cercare di ottenere maggiore armonizzazione in materia di criteri per la concessione della protezione internazionale.
2. La rifusione della “[direttiva sulle condizioni di accoglienza](#)”.
3. La proposta di un [regolamento volto a creare un'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo \(poi approvata\)](#).
4. La proposta di un [regolamento quadro sul reinsediamento e l'ammissione umanitaria](#);
5. [La proposta di modifica della direttiva rimpatri](#)

Su questa base vengono proposte varie misure che vanno dall'introduzione di nuove procedure alle frontiere (*screening*) per stabilire rapidamente lo status all'arrivo all'istituzione di nuovi meccanismi di solidarietà (Croci, 2020), volti a rendere il sistema più equo e a rafforzare la fiducia reciproca. Si insiste molto sulla creazione di un sistema di *governance* più giusto ed efficace, tendente a una maggiore protezione dei minori e dei soggetti vulnerabili e, allo stesso tempo, a un sistema comune ed efficace per i rimpatri. Viene richiamata anche la necessità di creare una nuova banca dati comune sulla migrazione e l'asilo, di prevedere normative e strumenti *ad hoc* per fronteggiare situazioni di crisi e di forza maggiore, di rafforzare la gestione europea integrata delle frontiere. Altri obiettivi che vengono richiamati nel nuovo patto sono il bisogno di creare un approccio comune europeo alle operazioni di ricerca e soccorso, di garantire un corretto funzionamento dello spazio Schengen e migliorare la qualità degli accordi di collaborazione internazionale. Si sottolinea anche il bisogno di sostenere i paesi di accoglienza, combattendo le reali ragioni che portano all'immigrazione irregolare e creando una società più inclusiva e un'UE che sappia attrarre i talenti.

Su queste proposte si sta ripresentando il divario fra Stati del nord e Stati del sud Europa (con il blocco Visegrad che mantiene posizioni non riconducibili a nessuno dei “schieramenti”) che ha già caratterizzato i negoziati sul bilancio. Purtroppo, il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo non riesce a proporre

un'equa condivisione delle responsabilità, la stessa idea della sponsorizzazione del ritorno, introdotta dal patto, presenta delle ambiguità e il rischio è di affidarsi troppo alla cooperazione amministrativa bilaterale:

“The New Pact on Migration and Asylum fails to structurally embed fair sharing of responsibility and is unlikely to address the current redistributive malaise in asylum. It has been argued that it establishes “half-compulsory” solidarity: Member States are obliged to cover at least 50% of the relocation needs set by the Commission through relocations or “return sponsorships” and the rest with other contributions, such as capacity building, operational support proper, or cooperation with third States. This approach is problematic for several reasons. The first is the lack of comparability between relocation or return sponsorships on the one hand and ‘other contributions’ [...] Return sponsorship is mired with operational complexities and fundamental rights compliance concerns. It will be implemented through bilateral administrative co-operation. It is unlikely to be efficient as it will not allow for the creation of economies of scale. It will create additional administrative burdens for the ‘benefitting’ Member State that, instead of one interface (e.g. an EU agency), will have to collaborate with several Member State authorities that will be acting, understandably, in an uncoordinated manner” (Tsourdi, 2021).

La dottrina ha insistito molto sulla natura ambigua del nuovo patto e sulle sue mancanze. Un altro problema legato al nuovo patto consiste nella paura che le previste procedure di *screening* possano portare ad un aumento dell'ammontare di burocrazia che già appesantisce le procedure relative alle richieste di asilo. Queste procedure consisterebbero in accertamenti preliminari da realizzare a cittadini di paesi terzi che decidano di attraversare la frontiera esterna senza previa autorizzazione.

In alternativa, è stata proposta (De Bruycker, 2020) una strategia volta a creare:

- a. una nuova generazione di norme che rappresenti un nuovo approccio legislativo comune;
- b. obiettivi politici comuni;
- c. un sistema di attuazione comune delle norme, che superi l'approccio dell'amministrazione indiretta (conseguenza del modello del federalismo esecutivo descritto in apertura);

- d. finanziamenti comuni, da intendere, però, non solo come somme destinate alla politica d'asilo, ma anche come redistribuzione degli oneri in termini di solidarietà finanziaria, tenendo conto della pressione subita dagli Stati più esposti alla luce dei criteri del sistema Dublino;
- e. una posizione comune con riferimento agli Stati terzi.

Tutte queste proposte implicano la necessità di cambiare la *governance* delle politiche di asilo e migrazione, attuando la promessa contenuta nell'articolo 80 TFUE, facendo sì che queste politiche vengano "governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario". Per conseguire questo obiettivo è necessario, però, realizzare, all'interno del quadro finanziario pluriennale, a "drastic overhaul of the distribution of financial envelopes" (Tsourdi, 2021).

4. Prospettive di riforma. A Trattati invariati

Date le sistematiche falle del sistema Dublino sono attualmente in discussione numerose proposte legislative, volte a:

- 1) sostituire il sistema di Dublino con un nuovo sistema di gestione dell'asilo e della migrazione che ripartisca meglio le domande di asilo fra gli Stati membri per mezzo di un nuovo meccanismo di solidarietà, e garantire il tempestivo trattamento di tali domande
- 2) prevedere misure straordinarie e temporanee per affrontare situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo
- 3) rafforzare il regolamento Eurodac al fine di migliorare la banca dati UE delle impronte digitali per i richiedenti asilo
- 4) introdurre un nuovo screening preliminare obbligatorio, comprendente l'identificazione, i controlli sanitari e di sicurezza, nonché il rilevamento delle impronte digitali e la registrazione nella banca dati Eurodac
- 5) sostituire la direttiva sulle procedure d'asilo con un regolamento modificato per armonizzare le procedure UE
- 6) sostituire la direttiva sulle qualifiche con un regolamento al fine di armonizzare i livelli di tutela e i diritti dei richiedenti asilo

- 7) riformare la direttiva sulle condizioni di accoglienza al fine di garantire che i richiedenti asilo beneficino di standard di accoglienza armonizzati e dignitosi
- 8) creare un quadro permanente dell'UE in materia di reinsediamento.

La dottrina (Morgese, 2020) ha identificato almeno quattro possibili strategie di riforma che si caratterizzano per insistere sul diritto secondario e che sono, quindi, realizzabili senza bisogno di modificare i Trattati europei.

1. La prima opzione riguarda il superamento definitivo dei criteri stabiliti dal sistema Dublino con l'introduzione del criterio della presentazione della domanda di protezione nel paese di preferenza. È stato giustamente sottolineato come questa scelta finirebbe, però, per creare un nuovo squilibrio a sfavore degli Stati membri più "attrattivi" (Di Filippo, 2018). "Un diverso approccio potrebbe consistere nel tenere in maggior conto il precedente percorso di vita e le aspirazioni dei richiedenti, come alternativa alla libera scelta del Paese di presentazione" (Morgese, 2020), sulla base di quanto fatto parzialmente con le decisioni [2015/1523](#) e [2015/1601](#) (relative "alle misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia" e in cui si istituiva il meccanismo della ricollocazione temporanea) e suggerito dal Parlamento europeo con gli emendamenti presentati alla proposta di riforma c.d. [Dublino IV](#).
2. L'istituzione di un visto umanitario a carattere obbligatorio, che permetta di superare la ambiguità del sistema dei visti di breve durata e quella, conseguente, della giurisprudenza della Corte di giustizia ([C-638/16 PPU, X e X](#)).
3. La terza opzione riprende la [risoluzione del Parlamento europeo dell'aprile 2016](#)²⁹ e consiste nel prevedere il mutuo riconoscimento di tutte le decisioni di protezione internazionale tra gli Stati membri dell'Unione europea, superando, cioè, il mutuo riconoscimento delle sole decisioni di diniego della richiesta di protezione internazionale.

²⁹ "Gli Stati membri riconoscono le decisioni in materia di asilo adottate da altri Stati membri solo quando sono negative; ribadisce che il riconoscimento reciproco da parte degli Stati membri delle decisioni positive in materia di asilo costituisce un passo logico verso la corretta attuazione dell'articolo 78, paragrafo 2, lettera a) TFUE, il quale prevede «uno status uniforme in materia di asilo (...) valido in tutta l'Unione», risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione (2015/2095(INI)).

4. La quarta opzione consiste nel mantenere i criteri di Dublino inalterati, introducendo, però, una puntuale modifica della [direttiva 2003/109](#) dedicata allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. L'idea sarebbe di ridurre il periodo di tempo per l'ottenimento dello status di soggiornante di lungo periodo da parte dei beneficiari di protezione internazionale, come riconosciuto anche nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Questo potrebbe facilitare l'integrazione del soggiornante nelle comunità locali.

In questo quadro, va valutato positivamente il percorso iniziato con il regolamento [2019/1896](#) che ha riformato l'Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea (Frontex). In questo senso va valutata positivamente la creazione di una vera e propria Agenzia europea per l'asilo, richiamata anche dal nuovo patto sulla migrazione e l'asilo.

Guardando ad altre opzioni, si è anche scritto della possibilità di ricorrere alla cooperazione rafforzata tra gli Stati membri del Mediterraneo. Si tratta di un'idea rilanciata dopo un *summit* fra 16 Stati membri nel 2018. Tuttavia, la cooperazione rafforzata o l'intesa attraverso [accordi fra Stati membri](#) (c.d. *inter se agreement*) può andare bene per fare i conti con specifiche emergenze, ma non può sostituire la necessità di costruire una vera solidarietà transnazionale:

"Where enhanced cooperation will be practicable, it would also need to be coordinated and systematised rather than consist in ad hoc, and small-scale schemes if it is to be sustainable. However, enhanced cooperation in asylum would fail to address free-riding. It would need to be premised on an acceptance on the part of the 'coalition of the willing' that certain Member States will not be 'touched' by asylum provision and reward their defiance, which is rather unlikely to happen politically" (Tsourdi, 2021).

Più in generale, una politica europea davvero ambiziosa dovrebbe superare la visione difensiva alla questione migratoria, creando percorsi di accesso legali e sicuri al Sistema europeo comune di asilo, sostituendo gli accordi di riammissione con più ampi accordi di mobilità, creando un "sistema europeo di coordinamento della programmazione dei flussi" e un "programma europeo di reinsediamento" (Savino, 2018) - vista come alternativa alla politica dei visti umanitari - che si fondi su alcuni principi fermi come proporzionalità, stabilità, selettività, condizionalità ed esecuzione indiretta. Un'altra opzione che viene spesso presa in considerazione è quella dei "visti umanitari" (Biondi Dal Monte, 2020).

5. Prospettive di riforma a Trattati emendati

Cambiare i Trattati non sembra un'opzione realistica in questa fase. Tuttavia, c'è chi ha proposto un emendamento dei testi fondamentali europei volto a rendere le politiche dell'immigrazione e dell'asilo oggetto di competenza esclusiva dell'Unione, un'idea questa ripresa da poco in un documento programmatico dell'[Associazione di cultura e politica Il Mulino](#). Un'altra riforma, forse più fattibile, potrebbe invece consistere nel prevedere un tipo specifico di cooperazione rafforzata semplificata, sul modello di quanto previsto dall'articolo 329 TFUE per la Politica estera e sicurezza comune (PESC).

In ogni caso sarà cruciale tenere conto delle politiche di vicinato, fondamentali per gestire le frontiere del territorio dell'Unione. Accordi come quelli con la Turchia sono nefasti, ma il diritto internazionale avrà una funzione strumentale anche nel futuro.

6. Conclusioni

Una riforma del sistema Dublino (idealmente, il suo superamento) è necessaria, pena l'aggravamento della crisi esistenziale dell'UE e il maggior ricorso all'esternalizzazione della gestione delle frontiere, che si è alimentata di accordi internazionali con paesi dalla dubbia natura democratica, come la Turchia. Tale riforma può essere fatta anche a Trattati europei invariati, e in questa direzione va la preferenza di chi scrive, anche perché molte delle promesse incluse dal Trattato di Lisbona non sono state realizzate. Allo stesso tempo, bisogna essere consapevoli dell'impossibilità di isolare il malfunzionamento del sistema Dublino dalla generale crisi dello Stato di diritto. In questo, ad esempio, nuove risposte al crescente unilateralismo che ha portato alcuni Paesi a rifiutare l'esecuzione dei loro obblighi potrebbero consistere nell'attuazione del recente [regolamento](#) relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

Con riferimento al tema dell'esternalizzazione, si tratta di un problema evidente, ma è inconcepibile pensare di gestire i flussi migratori in maniera autonoma, senza concludere accordi con *partner* strategici. In questo, tuttavia, un maggiore attivismo della Corte di giustizia sarebbe auspicabile, per rivendicare il rispetto degli *standard* di protezione dei diritti fondamentali. Non si può, quindi, che sperare nella futura adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, visto l'importante ruolo di pungolo esterno che la giurisprudenza della Corte EDU ha svolto finora.

Bibliografia

- F. Biondi Dal Monte, *I richiedenti asilo e i diritti dell'integrazione*, in *Diritto Costituzionale*, n. 2/2020, p. 113 ss.
- V. Carlino, *L'accesso alla tutela giurisdizionale nella procedura per il riconoscimento del diritto di asilo. Un'analisi comparata sull'effettività in Italia e in Francia*, Cedam, Padova, 2021.
- F. Croci, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Giuffrè, 2020,
- P. De Bruycker, *The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been*, 2020, <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-on-migration-and-asylum-what-it-is-not-and-what-it-could-have-been/>
- B. de Witte, *Euro Crisis Responses and the EU Legal Order: Increased Institutional Variation or Constitutional Mutation?* *European Constitutional Law Review*, 2015, 434 ss.
- M. Di Filippo, *The allocation of competence in asylum procedures under EU law: The need to take the Dublin bull by the horns*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2018, 41 ss.
- Di Stasio, *La politica migratoria europea: da Tampere a Lampedusa*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012.
- C. Favilli, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, *Questione giustizia*, 2018, p. 28 ss.
- A. J. Menéndez, *The Refugee Crisis: Between Human Tragedy and Symptom of the Structural Crisis of European Integration*, *European Law Journal*, 2016, 388 ss.
- G. Morgese, *La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità*, *Diritto pubblico*, 2020, 97 ss.
- M. Savino, *Le condizioni per una credibile politica europea dell'immigrazione e dell'asilo*, in M. Savino (a cura di), *Per una credibile politica europea dell'immigrazione e dell'asilo*, 2018, <https://www.fondazionebasso.it/2015/publications/ebook-per-una-credibile-politica-europea-dellimmigrazione-e-dellasilo-a-cura-di-mario-savino/>
- D. Strazzari, *Access to Justice e stranieri: l'effettività della tutela nella prospettiva pluri-ordinamentale*, *Diritto costituzionale*, 2018, 157 ss.
- D. Thym, *EU Migration Policy and its Constitutional Rationale: A Cosmopolitan Outlook*, *Common Market Law Review*, 2013, 709 ss.
- L. Tsourdi, *Reforming the EU Asylum Policy: Unilateralism, 'Coalitions of the Willing', and the New Pact on Migration and Asylum*, 2021, <https://bridgenetwork.eu/2021/01/13/reforming-the-eu-asylum-policy/>
- L. Tsourdi, *The Emerging Architecture of EU Asylum Policy: Insights into the Administrative Governance of the Common European Asylum System*, in F. Bignami, *EU Law in Populist Times: Crises and Prospects*, 2020, Oxford University Press, Oxford, 191 ss.

Cambiamenti climatici, ambiente e sicurezza dell'Unione Europea

Giorgio Grimaldi*

1. Finalità del lavoro

Il presente position paper intende soffermarsi sui seguenti obiettivi collegati allo sviluppo di una politica volta alla transizione/conversione ecologica:

- un'azione sul piano fiscale: tassa sul carbonio; meccanismo di aggiustamento sul carbonio alle frontiere; ampliamento dei settori in cui si utilizzano i permessi di emissione in connessione con un più ampio progetto di riforma fiscale ed economica dell'UE
- investimenti europei su transizione ecologica anche dopo la fine del Next Generation EU
- sviluppo di un'economia circolare e di un'educazione e cultura ecologica per rendere ecosostenibile un percorso di trasformazione complessivo ecosociale in linea con gli obiettivi climatici promossi dall'UE e nel quadro del perseguimento degli Obiettivi sostenibili dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite
- la tensione per una riforma della global governance ecologica volta a creare autorità federali volti a perseguire la transizione/conversione ecologica

2. Contesto di riferimento e urgenza di un'Unione energetica puntando sulle fonti rinnovabili

In uno scenario internazionale drammatico e altamente instabile gli obiettivi stabiliti dall'Unione europea per la transizione ecologica e la complessa strategia da sviluppare richiede un'attenta e decisa implementazione saldandosi con un processo di riforma istituzionale che possa rendere capace l'UE di affrontare sfide essenziali e vitali come la garanzia dell'approvvigionamento energetico e della sicurezza, messe oggi più che mai a rischio dalla guerra in Ucraina.

* Professore associato di storia delle relazioni internazionali – Link Campus University (Roma).

Impegnata su diversi fronti e nella realizzazione delle iniziative collegate al Green Deal all'azione climatica prevista con il pacchetto Fit 55, pressata dalla nuova grave sfida posta dalla guerra alle porte dell'Europa, la Commissione europea ha presentato all'inizio del marzo 2022 una bozza di piano per garantire l'approvvigionamento energetico in maniera più sicura, sostenibile e a prezzi più accessibili, il progetto REPowerEU che prevede misure di emergenza e di stoccaggio del gas, in linea con il progettato graduale affrancamento dalle fonti energetiche fossili e non rinnovabili da collegare necessariamente all'ardua sostituzione delle forniture energetiche russe (pari a circa il 45% dell'attuale consumo europeo) con alternative credibili e sostenibili³⁰. Benché molti aspetti e indicazioni siano condivisibili è necessario sottolineare alcuni limiti persistenti da superare per avviare un effettivo cambiamento produttivo non solo in riferimento all'urgente intervento richiesto per arginare la crisi energetica ma anche alle procedure e a i vincoli che gravano sulla possibilità di un'azione comune decisa e qualitativamente appropriata ai problemi sempre più evidenti che si prospettano e che sono destinati probabilmente a durare almeno nel medio periodo.

A questo riguardo un primo intervento da realizzare sarebbe la creazione di una rete energetica integrata europea, mettendo in comune le riserve energetiche e praticando un acquisto congiunto dell'UE da paesi terzi. Come evidenziato da un recente studio dell'University College di Dublino la creazione di una rete (*grid*) paneuropea potrebbe abbattere i costi dell'energia del 32%³¹. Anziché puntare sulla spasmodica ricerca di alternative nazionali stipulando accordi bilaterali con paesi terzi l'occasione è oggi decisiva e fondamentale per far partire l'Unione dell'energia solamente abbozzata e che verrebbe fortemente accelerata da questo importante cambiamento.

Una rete integrata e un centro di acquisti comune prendendo ad esempio quanto in parte fatto per l'approvvigionamento europeo di vaccini durante l'attuale pandemia da Covid 19 stimolerebbe investimenti comuni sulle fonti

³⁰ European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy, COM(2022) 108 final, Strasbourg, 8 March 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A108%3AFIN>

³¹ Cfr. David Kearns, Pan-European 'supergrid' could cut 32% from energy costs, says new UCD study, University College of Dublin, 10 February 2022, https://www.ucd.ie/newsandopinion/news/2022/february/10/pan-europeansupergridcouldcut32fromenergycostssaysnewucdstudy/?fbclid=IwAR2calrFhvU09rQ6oIEIMi dM_Vlj7oUDTlwX8JNp4IETThHnI779IWPOGs7g; Roberto Castaldi, *Crisi in Ucraina: alcune domande a Draghi e ai governi europei*, Euractiv, 22 febbraio 2022, <https://euractiv.it/section/mondo/opinion/crisi-in-ucraina-alcune-domande-a-draghi-e-ai-governi-europei/>

rinnovabili e consentirebbe un ricorso non più episodico ma strategico a strumenti fiscali e di debito comune già messi in campo a seguito dell'emergenza sanitaria allo scopo di finanziare il Next Generation EU.

Fondamentale a questo riguardo è il progressivo e deciso riorientamento dei sussidi e delle agevolazioni (palesi e nascoste) alla produzione dei combustibili fossili, ancora rilevanti e strutturalmente volti a mantenere tendenzialmente bassi i prezzi degli idrocarburi nonché a impedire competitività e crescita della disponibilità delle fonti rinnovabili. L'iniziativa di oltre 340 importanti investitori che chiedeva l'elaborazione di un piano per la riduzione dei carburanti fossili e l'introduzione di un prezzo sul carbonio³², presentata alla vigilia del summit sul Clima delle Nazioni Unite a New York del 2014, in vista della Conferenza di Parigi sul cambiamento climatico del 2015, non è stata recepita. Sarebbe necessario invece accoglierla per eliminare distorsioni e facilitazioni dannose che ostacolano lo sviluppo delle fonti rinnovabili. A questo riguardo appare evidente da molti studi internazionali la non competitività dell'energia nucleare, pur considerando le innovazioni delle mini-centrali, in quanto a costi e rischi nonché per la componente di emissioni prodotte in fase di realizzazione e di decommissioning, per affrontare la transizione ecologica in tempi rapidi, rispetto alle fonti rinnovabili il cui costo (per tutte le tipologie – dall'eolico al solare ecc.) è costantemente sceso negli ultimi anni³³.

Elementi trainanti della transizione ecologica sono il risparmio energetico, l'efficienza energetica e investimenti, ricerca e sviluppo delle fonti rinnovabili destinate a divenire nell'arco di alcuni decenni le fonti energetiche più sicure ed ecologiche secondo le stime dell'Agenzia Internazionale dell'Energia presentate nella Road map per raggiungere l'obiettivo "zero emissioni" entro il 2050³⁴.

Tutela dell'ambiente, sicurezza energetica, economia circolare e istituzioni di governance ambientale multilivello costituiscono elementi indispensabili di una strategia per l'ecosostenibilità per la quale l'Unione europea può costituire un attore determinante al fine di dare impulso allo sviluppo di un'azione

³² Snigdha Das, *Institutional investors call for carbon pricing to tackle climate change*, DownToEarth, 20 September 2014, <https://www.downtoearth.org.in/news/institutional-investors-call-for-carbon-pricing-to-tackle-climate-change-46473>

³³ Cfr. Antonio Scalari, Perché il nucleare non tiene il passo della transizione energetica, Valigiablu, 14 aprile 2022, <https://www.valigiablu.it/nucleare-rinnovabili-transizione-energetica/>

³⁴ IEA, *Net Zero by 2050. A Roadmap for the Global Energy Sector*, May 2021, <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.

decisiva a livello planetario in linea con gli obiettivi dell'Accordo climatico di Parigi e con quelli più ampi dell'Agenda 2030.

3. Carbon pricing e fiscalità ecologica: dare un prezzo alle emissioni

Se ormai diversi paesi hanno stabilito un prezzo del carbonio nelle loro legislazioni, si stima che ancora soltanto il 25% delle emissioni globali siano soggette a tassazione ecologica (implementata o programmata)³⁵. Sembra particolarmente rilevante riprendere la proposta avanzata dell'economista Alberto Majocchi per introdurre a livello di Unione europea una carbon tax inserita in una più ampia e complessiva ristrutturazione del bilancio dell'Unione europea (incrementando le risorse proprie con altri tipi di tassazione – da quella sulle transazioni finanziarie, alla digital tax, al prelievo su una base unificata delle società europee) e di una riforma istituzionale federale dell'Unione europea. Majocchi ha proposto un prelievo basato su uno schema comune con una ripartizione di gettito fra livello europeo e nazionale per evitare impatti regressivi del carbon pricing e consentire riduzioni fiscali a favore delle famiglie meno abbienti nell'ambito dell'imposizione sul reddito. Ad esso si aggiungerebbe, un diritto compensativo alla frontiera (Border Tax Adjustment) sulle importazioni di prodotti provenienti da paesi esterni all'Unione europea che non impongono un prezzo sul carbonio, per garantire, nel rispetto delle regole del libero commercio stabilite dal WTO la competitività delle imprese ed evitare danni ai prodotti europei. La proposta di BTA è in via di definizione da parte dell'UE mentre la carbon tax è ancora una speranza, poiché a differenza della prima, realizzabile senza il ricorso all'unanimità nel Consiglio dell'UE in quanto misura inclusa nella politica del mercato unico, necessita del voto unanime dello stesso Consiglio ed è già naufragata alcune volte dal 1992 ad oggi³⁶. La carbon tax europea servirebbe anche a stimolare la crescita delle energie rinnovabili attraverso il divario di prelievo rispetto alle fonti di origine fossile e ciò consentirebbe alle fonti rinnovabili di essere competitive senza il ricorso a sussidi nazionali.

Il carbon pricing può quindi essere concepito non soltanto come uno strumento per correggere le esternalità negative legate ai consumi di energia fossile, ma altresì come un prelievo finalizzato a sostenere la ricerca e la

³⁵ Cfr. Ben Meng, Anne Simpson, *La soluzione del prezzo sul carbonio*, Project Syndicate, April 13, 2022, <https://www.project-syndicate.org/commentary/carbon-price-essential-for-investors-net-zero-transition-by-ben-meng-and-anne-simpson-2022-04/italian>

³⁶ Daniela Preda, *La carbon/energy tax e i programmi di sostenibilità ambientale e sociale*, in Elena Calandri, Giuliana Laschi, Simone Paoli (a cura di), *L'Europa adulta. Attori, ragioni e sfide dall'Atto Unico alla Brexit*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 137-158.

produzione nel settore delle energie rinnovabili e, al contempo, a favorire le profonde trasformazioni strutturali rese necessarie dalla contrazione delle produzioni tradizionali legate all'uso dei combustibili fossili e dalla progressiva ristrutturazione del settore nucleare³⁷

A gestire la politica energetica europea sarebbe chiamata una nuova Comunità europea per l'energia e per l'ambiente che avrebbe compiti simili a quelli della Comunità europea del carbone e dell'acciaio nella gestione di questo prelievo. Al fine di arrivare ad una carbon tax capace di generare un carbon dividend volto a finanziare la transizione ecologica e un nuovo welfare sociale europeo è necessario modificare l'articolo 311 del TFUE che preveda un voto congiunto a maggioranza qualificata del Parlamento e del Consiglio dell'UE per introdurre nuove risorse proprie³⁸.

Riferimenti bibliografici

Majocchi, A. (2018). Macron, Carbon Pricing e bilancio dell'eurozona, in "Il Federalista", LX, n. 1, 2018, pp. 58-68 <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/interventi/2368-macron-carbon-pricing-e-bilancio-dell-eurozona>

Preda, D. (2020). *La carbon/energy tax e i programmi di sostenibilità ambientale e sociale*, in Elena Calandri, Giuliana Laschi, Simone Paoli (a cura di), *L'Europa adulta. Attori, ragioni e sfide dall'Atto Unico alla Brexit*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 137-158

The Euro as a Global Currency? Opportunities and Risks

Fabio Masini

Introduction

The conflict deflagrated in Ukraine may be seen as the mirror of a global system of power that had become unsustainable. When Francis Fukuyama wrote *The End of History and the Last Man* in 1992 most people were sure that liberal democracies would impose their views and values on the whole planet.

³⁷ Alberto Majocchi, *Carbon pricing. La nuova fiscalità europea e i cambiamenti climatici*, Bologna, il Mulino, 2020, p. 34.

³⁸ Cfr. Ibidem, p. 65.

Some also thought that the USA would manage the world economy and politics with benevolence, providing the required global public goods under what Kindleberger (1973) had called “hegemonic stability”. At that time, it was not easy to anticipate that in only three decades China would challenge the US economic and military power; Russia would try to profit from her thousands nuclear warheads to reshuffle the world balance of power; India would increasingly become a major global player; and other continental countries would emerge in worldwide competition.

Nevertheless, we should at least have increasingly understood that the global balance of power was changing. That a hegemonic world, led by the USA, was no longer coherent with legitimate expectations from other major global players. That pressing global *bads* jeopardize the very survival of mankind and require urgent global action.

1. Early dreams about a global role for the euro

The US-led financial crisis had triggered the urge to redefine the global monetary and financial regulation and operating system, less relying on the hegemonic role of the dollar. It is therefore rather understandable that much attention, in the last decade, was again devoted to the international role that the euro might acquire in the provision of an alternative safe-asset to the US-Treasury bond.

Economists usually proved enthusiast about this perspective. After 1989, apart from the warning issued by Delors, Europe thought she would enjoy long decades of peaceful international relations, that allowed her to make further steps in strengthening its supranational functions and play a significant global role, even with a very loose and uncoordinated supranational government. Most commentators in the late Nineties thought that the euro would acquire a growing international status, replacing the dollar in international payments and providing a more balanced international monetary system.

This did not take place. Economic and institutional vulnerabilities did not allow the euro to become a competitor of the dollar on financial markets and trade. According to the official data issued by the IMF, in the two decades from 2000 to 2020, the share of dollars in world reserves decreased from almost 70% to less than 60%, while the euro share remained substantially stable, from 20% to less than 22%.

There are at least two subperiods, though, to be highlighted in this time span. The first is until 2009, when any decrease in the share of dollars was offset by

a corresponding increase of the euro, so that the overall total of the two currencies was stable around 90%: the euro was perceived as a competitor to the dollar. In November 2007 the *Economist* published an article titled *The panic about the dollar* and Adam Tooze (2018, 40) tells the enlightening anecdote that the Brazilian top model Giselle Bündchen in the same days asked *Procter & Gamble* to be paid in euros for endorsing their *Pantene* brand. A second period, beginning in 2010, testifies of a steady increase of *other currencies* as reserve assets, doubled from less than 10% to around 20% of the world share (over 6% yen, almost 5% British pound, and almost 3% yuan, plus 4% between Canadian and Australian dollars).

Such evolution highlights three features: *a)* the slow but steady decrease in the palatability of the dollar as preferred reserve asset worldwide, that is not reflected in any change in the architecture of the international monetary system; *b)* that the euro suffered, maybe more than we Europeans perceived, from the devastating effect of its weak governance, undermining its credibility as an international currency; *c)* that we are moving towards a multipolar system, that should be reflected in a more balanced international monetary and financial architecture.

2. A step towards multilateralization

Indeed, rather than seeing the increasing role of the euro as a step in a transition towards substituting the dollar in international payments and reserves, a greater international role of the euro might provide a building block to reforming the international monetary and financial system along a multipolar architecture.

The Stiglitz Commission already suggested in 2009 that a greater role for the SDRs, being a basket currency among major global currencies and economic areas, could be exploited for this purpose. Following a conference held in Leuven by Tommaso Padoa-Schioppa (2010) on the reform of the international monetary system, the *Robert Triffin International Foundation* and *Compagnia di San Paolo* launched the *Triffin 21: An Initiative Revisiting the Arguments for a Global Monetary Anchor*, where the discussion focused on an increasing role for the SDRs (following Triffin's suggestions) in building a multipolar global system. This was followed by the *Palais Royal Initiative* that ended up in a collective volume (Boorman and Icard 2011).

The euro-area sovereign-debts crisis put a halt to these great expectations for international reform, cooling down early enthusiasm also for the growing role

of the euro. Europe discovered to be a fragile union, compared to continental States competing for global hegemony.

An increasing role for the *Special Drawing Rights* (SDRs) was recently revived by the allocation of \$650bn SDRs by the IMF, in August 2021, that triggered a debate on the need to use that money beyond or outside the usual concept of SDRs as a reserve asset. Kristalina Georgieva (*Managing Director* of the IMF) suggested that such resources might be used to capitalize a newly established *Resilience and Sustainability Trust* (RST), or to refinance the *Poverty Reduction and Growth Trust* (PRGT). In any case, the greatest challenge would be to develop a private market for the SDRs, so that they may be sold and rebought and their use be enhanced, thus becoming a liquid asset that may sooner or later evolve into a genuine *global public debt* to finance *global public goods*. This might help building a multipolar system.

3. Ready for a EU debt?

The extraordinary and unexpected reaction from European institutions to the covid-pandemic and the conflict in Ukraine may also lead to reconsider the worldwide role of Europe in a new global economic and political order. After issuing collective bonds to finance the NGEU, Europe might be compelled to issue more *collective debt* to finance more *collective goods*. A suggestion, as we saw, endorsed also by *Commissioner for Economic and Monetary Affairs* Gentiloni in early April 2022.

As the ECB (2021) *Report* for 2021 stated: “The bond issuances under the SURE and NGEU programmes contribute to increasing the global supply of safe assets, as the EU currently enjoys the highest creditor status by the majority of rating agencies”. The hindrance highlighted is supply fragmentation: “currently, a significant amount of highly-rated national government debt is already available in the euro area. However, the euro area government bond market is fragmented among different bond issuers with a wide range of credit ratings and different levels of liquidity, potentially discouraging foreign investors. Moreover, the insufficient depth of segmented euro-denominated bond markets discourages foreign issuers from issuing international bonds denominated in euro. The establishment of a well-designed common European safe asset could bring substantial benefits in terms of enhancing financial integration and stability, fostering financial development and allowing markets to develop a proper euro area term structure”.

Even Giavazzi et al. (2021, 1), certainly not a typical advocate for public debt, recently recognized the “urgent need of significant amount of spending if EU countries are to reach the ambitious targets, they are setting themselves in many areas. These include the fight against climate change; defence; industrial policy, including semiconductors; public health; international aid.” All such public goods need being financed.

This can be done via coordinated national investment: the problem with this is that some national budgets are under stress and enlarging their amount may prove impossible under the (past and forthcoming) constraints of the European fiscal rules, whatever they may look like. The only alternative is to finance them through the European budget. At the same time, if this is fed by national contributions (as it is now for the most part), it would prove ineffective in macroeconomic terms, as there would be a crowding-out effect on fiscal multipliers, whereby supranational expenses would be offset by increasing national contributions. Hence the need to recur to own resources (as a collateral) and an ample recourse to financial markets.

Here is where a *European safe asset* comes into play. Given that only a European public debt and/or balance of payments deficit can open a market for a greater international role of the euro, which is the reason why until now this was not possible, a European safe asset might ease a transition towards a multipolar international financial and monetary system.

One key problem concerns the *degree of perceived safety* of a European safe asset. Although it may seem intuitive, the assessment of safety for an asset depends on many critical elements, especially in times of international tensions. It has to do with the ability of the related Central Bank to provide liquidity to the (global) system in times of crisis, of the related public authorities to provide a whole set of yields for different maturities and to act as consumer (or investor) of last resort in times of distress, to (contribute to) guaranteeing the stability of the international financial and political order, etc. In short, it requires that the prerogatives of a strong global actor are fully exercised.

Considerations on the solidity of a currency are not only dependent upon the macroeconomic performance indicators of its underlying economy but also (if not mainly) on geopolitical and military power. And the USA are still the leading global power. This is one of the reasons why, until recently, Chinese exports were cashed in reserve assets mostly in US dollars, contributing to increasing the share of dollars around the globe. It is difficult to predict what might change in the next years.

Another factor of uncertainty concerns the emergence of digital currencies. We are not referring to cryptocurrencies, but to sovereign digital currencies issued under the supervision of sovereign Central Banks. Many global actors are currently testing (and some even implementing) digital currencies: China, India, also the USA and the EU. As one key reason for the inertial use of dollars in international payments is that payment systems are set to deal in US dollars, providing an advantage in terms of reduced transaction costs, the transition towards a global system of digital currencies (bearing, by definition, no transaction cost) might provide an incentive to establish a less dollar-centred international payments system.

Concluding remarks

This would not necessarily increase the international role of the euro, but it might bring to a multilateralization of the system. Putting an end to the dollar hegemony. This process was already in place since many years. The paradox we are currently experiencing is that the war in Ukraine may put off such evolution, weaponizing both the use of the dollar hegemony in international payments and the attempt to get rid of it. And the process of increasing multilateralization of the international economic and monetary institutions might be halted by the emergence of a new conflict between two major blocks: US, EU, Canada, Japan, etc; and China, Russia, etc.

References

- Boorman, J. T. & Icard, A. (eds) (2011). *Reform of the International Monetary System. The Palais Royal Initiative*. New Delhi: SAGE.
- European Central Bank (2021). *The International Role of the Euro*, June, <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire202106~a058f84c61.en.html>
- Kindleberger, C. P. (1973). *The World in Depression 1929-1939*. London: Allen Lane.
- Giavazzi, F., Guerrieri, V., Lorenzoni, G. & Weymuller, C.H. (2021). *Revising the European Fiscal Framework*. Italian Government, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/Reform_SGP.pdf
- Padoa-Schioppa, T. (2010). *L'ombre de bancor: la crise et le désordre monétaire mondial*. Louvain-la-Neuve, February 25. https://cdn.uclouvain.be/groups/cms-editors-euro/documents/TPS_FR_finale_clean.pdf
- Tooze, A. 2018. *Crashed. How a Decade of Financial Crises Changed the World*, London: Allen Lane; reprint Penguin Books, 2019.

Proposte di Policy

Sulla base di quanto emerso nei documenti preparatori e dalle discussioni nel corso dei webinar, abbiamo sintetizzato le principali proposte (alcune delle quali trasversali e quindi sovrapposte), organizzate sotto le nove priorità della Conferenza:

Cambiamento climatico e ambiente

- Potenziamento del mercato degli ETS
- Maggiore sovranità energetica europea
- Maggiori investimenti nella green transition

Salute

- Andare verso una competenza concorrente sulla sanità
- Utilizzare la leva degli investimenti pubblici per innescare quelli privati

Un'economia più forte, giustizia sociale e occupazione;

- Golden rule sugli investimenti strategici
- Autonoma capacità fiscale europea con risorse proprie (non contributi nazionali)
- Regole fiscali più realistiche e country-specific

L'UE nel mondo

- Rafforzare la rappresentanza esterna unica nelle istituzioni internazionali
- Potenziamento di un safe asset denominato in euro
- Rilanciare la multilateralizzazione del sistema monetario internazionale

Valori e diritti, stato di diritto, sicurezza

- Creare una vera Unione Europea dell'Energia; con griglia, stoccaggio e acquisti unici.
- Creare una Unione Europea della Difesa, non sostitutiva di quelle nazionali, ma parallela (modello Usa).

Trasformazione Digitale

- Potenziare investimenti in cybersecurity
- Elaborare piani multilivello per la protezione delle risorse e infrastrutture critiche

Democrazia Europea

- Riforma dello statuto dei partiti europei
- Maggiore concorrenza e tutela del media
- Liste transnazionali e nuova legge elettorale
- Consultazioni online
- Estensione della procedura legislativa ordinaria

Migrazione;

- Sostituire Dublino
- Maggiore condivisione delle banche dati

Istruzione, cultura, gioventù, sport

- Rendere l'educazione civica europea obbligatoria in tutte le scuole di ogni ordine e grado, naturalmente declinata in maniera diversa a seconda del target.
- Inserire un piccolo modulo obbligatorio di educazione civica europea in tutti i progetti di formazione finanziati dalla UE.