

# SUDEUROPA

**Quadrimestrale di civiltà e cultura europea**

Seconda serie – Anno di fondazione 1978 | ISSN 2532-0297 | n. 1 gennaio/aprile 2020

**1**

**Centro di documentazione europea  
Istituto Superiore Europeo di Studi Politici  
Rete dei CDE della Commissione europea**



# SUDEUROPA

**Quadrimestrale di civiltà e cultura europea**

Seconda serie – Anno di fondazione 1978 | ISSN 2532-0297 | n. 1 gennaio/aprile 2020

**1**

**Centro di documentazione europea  
Istituto Superiore Europeo di Studi Politici  
Rete dei CDE della Commissione europea**

## Direttore responsabile

Daniele M. CANANZI

## Comitato scientifico

Giorgio BARONE ADESI (Un. Catanzaro), Maria Stella BARBERI (Un. Messina), Andrea BELLANTONE (Un. Toulouse), Daniele M. CANANZI (Un. Mediterranea, ISESP), Felice COSTABILE (Un. Mediterranea), Gabriella COTTA (Un. Sapienza), Giovanni D'AMICO (Un. Mediterranea), Nico D'ASCOLA (Un. Mediterranea), Faustino DE GREGORIO (Un. Mediterranea), Luigi DI SANTO (Un. Cassino), Massimiliano FERRARA (Un. Mediterranea, CRIOS-Bocconi), Fabio FRANCESCHI (Un. Sapienza), Tommaso GRECO (Un. Pisa), Attilio GORASSINI (Un. Mediterranea), Paolo HERITIER (Un. Piemonte Orientale), Marina MANCINI (Un. Mediterranea), Francesco MANGANARO (Un. Mediterranea), Marco MASCIA (Un. Padova), Francesco MERCADANTE (Un. Sapienza), Maria Paola MITTICA (Un. Urbino), †Antonio PAPISCA (Un. Padova, ISESP), Giuseppe PIZZONIA (Un. Mediterranea), Antonio PUNZI (Un. Luiss di Roma), Carmela SALAZAR (Un. Mediterranea), Giuseppe TROPEA (Un. Mediterranea), Giuseppe VERDIRAME (ISESP).

## Comitato redazionale

Angela BUSACCA (Un. Mediterranea), Pietro DE PERINI (Un. Padova), Margherita GENIALE (Un. Messina), Andrea MASTROPIETRO (Un. Mediterranea), Roberto MAVILIA (ICRIOS-Un. Bocconi), Maria Giovanna MEDURI (Un. Mediterranea), Elena SICLARI (Un. Mediterranea), Ettore SQUILLACE (Un. Mediterranea), Isabella TROMBETTA (Un. Mediterranea), Angelo FERRARO VIGLIANISI (Un. Mediterranea)

Direzione, redazione e amministrazione di SUDEUROPA sono presso l'ISESP – Istituto superiore europeo di studi politici, proprietario della testata, Via Torrione, 101/F – 89127 Reggio Calabria; email [cde@isesp.eu](mailto:cde@isesp.eu), sito internet [www.isesp.eu](http://www.isesp.eu)

**LARUFFA  
EDITORE**

via dei Tre Mulini, 14  
89124 Reggio Calabria [www.laruffaeditore.it](http://www.laruffaeditore.it)  
tel.: 0965.814954 [segreteria@laruffaeditore.it](mailto:segreteria@laruffaeditore.it)

La casa editrice Laruffa cura la stampa e la distribuzione

Registrato presso il Tribunale di Reggio Calabria, n. 7 del 10/11/2016  
ISSN 2532-0297

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

La rivista è pubblicata dal *Centro di documentazione europea* dell'ISESP e fa parte delle pubblicazioni della rete CDE della Commissione europea.



SUDEUROPA viene realizzata anche con il contributo scientifico di



Dipartimento di Giurisprudenza,  
Economia e Scienze Umane



Centro di Ateneo  
per i Diritti umani

UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

LIBERA UNIVERSITÀ INTERNAZIONALE DEGLI STUDI SOCIALI  
**LUISS** Guido  
Carli



Università Commerciale  
Luigi Bocconi

CRiOS. Center for Research  
Innovation Organization and Strategy

# SOMMARIO

- 7 EDITORIALE  
D.M. CANANZI, *L'Unione dimidiata. Covid, democrazia, valori in Europa*
- 13 DIRITTI UMANI, OGGI  
15 P. DE PERINI, *Il punto sui diritti umani (dicembre 2020) "Il terzo esame periodico universale dell'Italia"*
- 25 ECONOMIE, POLITICHE E SOCIETÀ  
27 P.V. DASTOLI, *Un progetto, un metodo e un'agenda per l'Europa*  
37 A. BUSACCA, *Trattamento dei dati in situazione di emergenza sanitaria: le indicazioni dell'European Data Protection Board e la normativa italiana*
- 67 LO SCACCHIERE DEL MEDITERRANEO NEL MEDIO ORIENTE  
69 I. TROMBETTA, *Commentary on Mediterranean politics: migration*
- 85 OSSERVATORIO SULL'AMMINISTRAZIONE LOCALE  
87 G. TROPEA, *L'atto politico nei tornanti del principio di giustiziabilità del potere*
- 103 FOCUS SU NORMAZIONE E GIURISPRUDENZA INTERNAZIONALE  
105 M. MANCINI, *La Brexit e le nuove relazioni tra l'Unione Europea e il Regno Unito.*  
109 *Dichiarazione politica che definisce il quadro delle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito*
- 137 DIBATTITO – Humanismus verità e storia nel tempo presente  
139 F. DE GREGORIO, *Alcune considerazioni a proposito del saggio di Piero Bellini "del 'Vero': del 'Creduto': del 'Vissuto storico'"*  
143 P. BELLINI, *Humanismus. Del 'vero': del 'creduto': del 'vissuto storico'*
- 153 CRITERI EDITORIALI E NORME REDAZIONALI



## EDITORIALE

### *L'Unione dimidiata. Covid, democrazia, valori in Europa*

*Daniele M. Cananzi*

Viviamo giorni difficili, che sono diventati settimane e mesi complicati, di un 2020 avviato decisamente in salita a causa di una crisi pandemica che, senza neanche bussare alle nostre porte, è entrata in casa modificando la vita quotidiana di ciascuno nel modo più subdolo: quello che sfrutta il contatto tra persona e persona, rendendo la relazione con l'altro la prima fonte di pericolo.

Questo ha rapidamente fatto scoppiare una crisi, a tutti gli effetti e sotto tutti gli aspetti, così grande che la metafora della guerra e gli scenari bellici – da usare con molta prudenza e circospezione, non esagerando nell'analogia più di quanto i fatti non consentano – hanno conquistato i ragionamenti di tecnici e commentatori, entrando nel modo di pensare e di narrare.

Uno scenario a tratti surreale nel quale ciascuno di noi è stato rapidamente assorbito e del quale rimangono alcune vivide e terribili immagini come quella dei volti di medici e infermieri in tutto il mondo trasfigurati da lunghi turni con indosso mascherine e protezioni; come la lunga e quasi interminabile colonna di automezzi a Bergamo, che trasporta chi la guerra l'ha persa; come l'arrembaggio diffuso in tanti Paesi per l'approvvigionamento di beni alimentari e di prima necessità da parte di persone impaurite per un nemico invisibile e spietato.

Una realtà anche italiana ma non solo italiana, lì dove il virus, disconoscendo la ragione politica dei confini che separano persone e popoli, ha reso tristemente e rapidamente uguali (sotto questo aspetto) non solo gli europei ma i popoli di tutto il mondo: cinesi, italiani, spagnoli, francesi, inglesi, tedeschi, americani, russi, in un elenco ancora lungo, oramai tutti affratellati nella sorte comune di essere cittadini di quest'unica città impastata dal coronavirus che è il mondo; esattamente come il virus (per molti

aspetti) livella ricchi e poveri, donne e uomini, buoni e cattivi, almeno in una prima fase preferendo gli anziani ai più giovani, ma neanche poi tanto.

Eppure, nonostante il Covid-19 sia stato chiaro, lineare e inarrestabile nel suo modo di operare, di muoversi, di non fare eccezioni o esprimere riserve, la risposta non è stata operativamente omogenea nei vari Paesi colpiti.

Certo, sia detto subito, l'attacco a sorpresa in ogni battaglia è una carta strategicamente d'impatto, ma proprio il tipo di risposta svela non solo l'astuzia di colui che lo pensa (e nel nostro caso non v'è un nemico che pensa e medita ma solo un virus che esiste) ma anche e soprattutto su quale sia la situazione dell'esercito che lo subisce (in questo applicandosi anche all'attuale situazione). Fuor di metafora, i diversi modi di rispondere all'emergenza corrispondono anche ai diversi modi di pensare la vita sociale di ciascuno; ad esempio: la Cina, con un ordine nelle condotte sociali molto alto e controllato; gli Stati Uniti, con azioni impegnative economicamente che mantengono ed evidenziano la differenziazione sociale forte; il Regno Unito, con una (almeno) iniziale prosecuzione delle attività sul tipo del Brasile di Bolsonaro; l'Unione europea, con il cardine della tutela della salute che nei tempi differenti della diffusione del virus ha qualificato il lockdown nei vari Paesi.

8

E se restringiamo l'attenzione sull'Unione europea non possiamo non rilevare che la risposta è arrivata ma, all'inizio, con ritardo e una certa confusione. L'Unione si è mossa, Commissione e BCE hanno messo in campo una strategia economica e misure per far fronte tanto alla liquidità necessaria quanto a calmierare mercati imbrozzarriti, con un Consiglio che – more solito – segue regole istituzionali legate proprio al modo di pensare una Unione che non vuole slegarsi non solo e non tanto dalla centralità degli Stati nazionali ma da un modo di pensare ancora troppo nazionale problemi che – questo del covid-19 ne è tragico ma perfetto esempio – sono europei se non, spesso, globali.

Ciò detto, la risposta c'è stata e con un pacchetto di misure senza precedenti che segnano la volontà di affrontare in modo europeo problemi che solo così possono essere affrontati; per ricordarne i quattro più discussi: MES, finalizzato alla sanità e senza condizioni, SURE per i lavoratori, BEI per le imprese, sono solo alcuni degli acronimi coi quali tutti i cittadini europei hanno iniziato a prendere confidenza, *Recovery fund* che segna una novità importante anche dal punto di vista politico.

La guerra – per rimanere ancora alla metafora, ma per abbandonarla subito – non è ancora vinta, il nemico è ancora pericolosamente in trincea. Ma già da ora alcune considerazioni non possono non essere tratte



perché non attengono al *se* ma al *come* l'Europa uscirà dalla crisi; una crisi che è – a detta pressoché unanime – certamente la peggiore avutasi dalla seconda guerra mondiale.

Il problema non è, dicevo, *se*, ma *come* usciremo perché il virus sarà vinto, come prima di lui sono stati debellati altri virus, la pandemia sarà superata, come prima altre pandemie sono state superate. Ma come usciremo? Avremo saputo e sapremo imparare da questa esperienza e metterle a frutto conseguenze opportune? Sono questi i due interrogativi che sarebbe bene porre con una certa decisione in questo momento e che, per essere affrontati, meritano di essere preceduti da almeno due considerazioni diverse e correlate: da un lato bisogna tenere in considerazione gli ultimi settant'anni, quelli dell'Europa unita; dall'altro lato bisogna bene inquadrare le sfide da calendarizzare nell'agenda dei prossimi mesi in vista e nella prospettiva dei prossimi settant'anni.

L'attuale Unione europea, nata nel 1993 con Maastricht, si origina giusto settant'anni addietro, convenzionalmente, con la Dichiarazione Schuman.

Una delle citazioni più note e ripetute della Dichiarazione è il terzo capoverso: “L'Europa non potrà farsi una sola volta, né sarà costruita tutta insieme”.

9

L'Europa unita nasce dunque come progetto progressivo. La sua storia è la storia di questa progressione che non segue una linea costante e crescente e che si qualifica invece con l'alternarsi di spinte in avanti, a volte notevoli, e di battute d'arresto, in certi casi anche consistenti. Una storia che ha tante anime diverse – l'idea di Schuman non è quella di Churchill e questa non è quella di Spinelli – che rimangono all'interno dei 70 anni trascorsi nel corso dei quali a volte ne è emersa una a volte un'altra: a volte è prevalso lo spirito internazionalista (con una spinta inter-statuale), altre volte quello federalista (con una matrice sovra-nazionale), tanto per ricordare i due grandi movimenti carsici in azione. Dimidiata allora, questa Unione è stata e rimane: tra internazionalismo e federalismo.

Un progetto e una graduale realizzazione, quanto ancora parziale (e soprattutto sul piano economico e finanziario), che è capace come pochi di attirare critiche (a volte ingenerose), catalizzare e coagulare emozioni negative (spesso strumentali e orientate).

Ma una Unione che dice – a chi con onestà intellettuale ascolta – molto più di quanto spesso si è disposti a concedergli e che è costruita su delle basi più robuste dal punto di vista politico (e non solo giuridico) di quanto non si voglia a volte ammettere.

Faccio solo un esempio, tra i tanti che potrei richiamare: l'UE è spesso avvertita come una realtà prevalentemente (se non addirittura esclusivamente) economica.

Un sentire tanto diffuso e comune quanto da correttamente intendere per non fraintendere l'*acquis* europeo. Se apriamo il Trattato sull'Unione e leggiamo l'art. 2, vi vediamo elencati i valori che la fondano: rispetto della dignità, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto, rispetto dei diritti umani (compresi quelli delle minoranze). Nulla su economia, nulla sul mercato. Il primo riferimento è al comma 3 dell'art. 3 nel quale si nomina economia e mercato ma come "economia sociale di mercato". Formula che evidenzia come economia e mercato (elementi sociali fondamentali) sono la chiave nella prospettiva politica, perché nella prospettiva sociale e della società.

Una chiave – questa economica – ben presente ai padri fondatori ma appunto come elemento al servizio di un progetto politico. In modo non dissimile a quanto l'economia e il lavoro sono considerati nella costituzione italiana – tanto per rimanere nel nostro Paese – che li vede come elementi indispensabili per la realizzazione dei valori legati alla persona, sia come individuo sia come collettività.

10

Non continuo ed anzi mi fermo. Perché a mio avviso se da un lato c'è stato e continua ad esserci una poca comprensione diffusa del portato politico e giuridico (oltre che economico) dell'Unione sulla qualità della vita dei cittadini europei e delle democrazie europee, dall'altra c'è una (a volte) scarsa e confusa capacità di farsi comprendere. L'Unione, quale struttura giuridica, economica, politica, complessa, risente dei limiti che la complessità impone e che la fanno agire con geometrie variabili. Le semplificazioni sono sempre da prendere con molta accortezza, ma per farmi capire: se da un lato c'è una spinta evolutiva (penso a Parlamento e Commissione), dall'altro lato c'è un'azione più conservativa, ad esempio da parte del Consiglio (ovvero degli Stati). E il risultato è dato dalla composizione di equilibri di sistema che alla contingenza del momento deve troppo rispetto alla visione politica di più penetrante prospettiva.

Delle tante crisi – per riprendere l'idea di Jean Monnet (*Mémoire*, Paris, 1976, p. 488) – attraverso le quali l'Unione è destinata a formarsi, questa del Covid-19 che stiamo attraversando è a pieno titolo forse una delle più importanti e delicate. Perché ricorda a tutti che l'economia è mezzo e non fine della politica europea; perché evidenzia l'importanza di una politica europea; perché mette alla prova la reale consistenza di quei principi e valori che prima ricordavo.

Basterà solo rammentare che se è vero che l'Unione diventa tale nel 1993, è anche vero che quando nasce, coi Trattati di Roma, nasce come Comunità (da tenere in considerazione sul punto Z. Bauman, *Missing Community*, Cambridge, 2000). Se le parole hanno un senso e un peso, allora, il progetto progressivo ci dice qualche cosa non derubricabile a *combine* economica né affaristica e forse proprio oggi può avere un nuovo momento evolutivo della sua storia, uno di quei momenti a cui si riferisce Schuman al terzo capoverso.

Un passaggio che questa volta può nascere non solo dall'intento politico di andare avanti (e magari nel senso federale spinelliano e ventotennano) ma anche da ragioni biopolitiche europee. Ragioni che centralizzano la vita, che legano e danno senso politico ai valori nella corporeità dei popoli. In fondo non è difficile ipotizzare che questa del Covid sia una delle tante sfide che l'umanità sarà sempre più destinata e obbligata a cogliere; e allora una risposta può giungere da un'Unione meglio capace di intervenire perché meglio strutturata, perché con competenze e poteri che in modo più chiaro siano organizzativi di azioni.

Certo è che siamo nel tempo in cui l'Unione è chiamata a fare vedere che i suoi valori sono azione; è chiamata a trasformare la solidarietà in prossimità, l'economia in sostegno, la dignità in garanzia. È il tempo di un'azione multilivello e con obiettivi chiari capaci di non contrapporre alle contestazioni le bandiere, ma lo spirito europeo. Fare emergere il senso della bandiera europea rendendola simbolo di azione e di risultati raggiunti, immagini – queste sì – che rimangono e bilanciano e attenuano altre meno entusiasmanti.

Un'Unione che deve pensare in modo europeo, agire in modo europeo, rispondere in modo europeo a problemi che se è vero che vengono avvertiti all'interno dei confini nazionali, è altrettanto vero ed evidente che non sono né originati né risolvibili all'interno di essi.

Ma cosa significa e soprattutto in cosa consiste un modo europeo di fare? E fare cosa?

Significa pensare all'attuale emergenza – come detto – non come “al” problema, risolto il quale tornare indietro, ma come ad “un” ostacolo rispetto ad altri che verranno.

Significa, perciò, uscire da una “politica senza politica” – per usare l'espressione di Marco Revelli (*La politica senza politica*, Torino, 2019) – che ha spesso qualificato almeno gli ultimi trent'anni e irrobustire la politica europea con il portato di tutte le componenti culturali che la compongono: il rigore, certo, ma accompagnato alla civiltà e alla cultura che la

tradizione europea ha sedimentato nella coscienza dei popoli e cristallizzato in valori – quelli che compaiono nei Trattati – che hanno e devono avere un senso politico, il che significa giuridico ma anche economico e sociale.

È forse venuto il momento propizio per scegliere tra i due movimenti carsici del federalismo e dell'internazionalismo, superando il modello misto che fin qui ha qualificato l'Unione e alla fine ricomporre in unità le due parti dimidiate di questa Unione. Non fa che segnare uno spazio giuridicamente, ma soprattutto politicamente, delicato da ultimo la recente sentenza della Corte Costituzionale tedesca di Karlsruhe (BVerfG, 5 maggio 2020 – 2 BvR 859/15) che invita a scelte decise.

Superare infatti il modello misto, auspicabilmente, si può fare all'insegna di una politica europea sensibile alla *civiltà mediterranea* che le sta dietro, all'insegna di uno spirito ermeneuticamente oikouménico, com'è quello del *Miteinanderseit* (sul quale cfr. H.G. Gadamer, G.W. b. 10 - *Hermeneutik im Rückblick*, Tübingen, 1995, p. 280), della fiducia sociale (cfr. S. Natoli, *Il rischio di fidarsi*, Bologna, 2016) base di una politica che avverta non la “*missing community*” ma quel “*desire for community*” (col titolo “voglia di comunità” è apparsa la traduzione italiana del volume citato di Bauman) che dona senso politico all'alterità sociale del riconoscimento: “*comme créance et comme fiancé*”, scrive Paul Ricoeur (*Soi-même comme un autre*, Paris, 1990, p. 348).

Avremo allora saputo non solo superare una crisi e un'emergenza ma anche cogliere la sfida dell'*ethos europeo*; avremo messo a frutto l'esperienza di questi mesi per un futuro che non sia semplicemente un dopo, perché ad un virus che mina l'essenza stessa dell'umanità rendendo la relazione con l'altro (dunque anche l'altro) una fonte di pericolo, avremo opposto la ragione (molto europea) della responsabilità e della cura che compone l'*humanitas*.

Un futuro – e non è ingenuità ma una specifica filosofia della politica – che dipende dalle scelte di oggi; un domani che si costruisce mediante decisioni e decisori odierni ma anche con la forza democratica dei popoli europei, oggi affratellati nella sventura, domani forse, dal desiderio e dalla voglia di riscoprirsi davvero europei, “uniti nella diversità”, arricchiti dalle identità, protetti dai reciproci sguardi.

## Diritti Umani, Oggi

*a cura del  
Centro di Ateneo  
per i Diritti Umani  
"Antonio Papisca"  
Università degli Studi di Padova*

Come in ogni fascicolo di Sudeuropa, l'impegno di questa rubrica è quello di fornire periodicamente un contributo aggiornato sullo stato di attuazione dei diritti umani e sul funzionamento dei principali sistemi di promozione e protezione degli stessi.

"Il punto sui diritti umani" presenta alcune tra le più significative novità in materia di diritti umani a livello universale/globale, regionale (con particolare riferimento alle regioni europea e mediterranea) e nazionale/subnazionale con riferimento al periodo intercorso tra gennaio e marzo 2020.

Se interessati a pubblicare un saggio all'interno di questa rubrica, inviate il vostro manoscritto (massimo 6.000 parole, formattato secondo le linee guida redazionali di Sudeuropa) a: [pietro.deperini@unipd.it](mailto:pietro.deperini@unipd.it)



## Il punto sui diritti umani (dicembre 2020) “Il terzo esame periodico universale dell’Italia”

---

Pietro de Perini\*

Compiendo una deviazione rispetto al tradizionale schema narrativo di questa rubrica, il punto sui diritti umani della presente edizione di “Diritti umani, oggi” si concentra sulla discussione di un solo evento che riguarda, al contempo, la situazione dei diritti umani nel nostro Paese e il dialogo tra le autorità nazionali e i meccanismi internazionali di monitoraggio. L’evento in questione è il terzo Esame Periodico Universale (UPR - *Universal Periodic Review*) dell’Italia presso il Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite, avvenuto lo scorso 4 novembre 2019 (i due precedenti UPR del nostro Paese si sono svolti, rispettivamente, nel 2010 e nel 2014).

È particolarmente importante prestare attenzione a questo evento per capire quali sono, oggi e complessivamente, lo stato di salute dei diritti umani in Italia e l’impegno che il Paese sta approfondendo e intende approfondire, quanto meno sul piano istituzionale, in un periodo che è stato già definito di “stagnazione” relativamente alla capacità generativa di *policies* e norme su questi aspetti fondamentali (v. *Annuario italiano dei diritti umani 2019*, pp. XV-XVIII). Infatti, il Paese è stato sottoposto al terzo ciclo di UPR a ridosso di una fase particolarmente delicata e al contempo controversa. Questa fase si è caratterizzata per la compressione ulteriore dei diritti di alcuni gruppi particolarmente vulnerabili già soggetti a forme di discriminazione (in primis migranti e rifugiati, minoranze rom e sinti, ma anche donne, giornalisti e difensori dei diritti umani, specialmente difensori dei diritti degli appartenenti ai gruppi menzionati) e per le tensioni, frequenti e senza precedenti, tra rappresentanti istituzionali del nostro Paese (governativi e parlamentari) e numerosi esponenti dei meccanismi di monitoraggio internazionali istituiti nell’ambito delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni regionali, come ad esempio il Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa.

Prima di affrontare in maggiore dettaglio alcuni aspetti rilevanti del terzo esame periodico dell’Italia, tuttavia, è opportuno spendere qualche

15

---

---

\* *Università degli Studi di Padova.*

riga su cos'è l'UPR e come funziona. L'UPR è un meccanismo di carattere politico, a trazione intergovernativa, istituito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nell'ambito del più ampio progetto di riforma che ha portato alla creazione del Consiglio dei diritti umani in luogo della precedente Commissione (v. A/RES/60/251 del 3 aprile del 2006). L'obiettivo a lungo termine è migliorare attraverso il dialogo e il confronto tra pari, senza omettere il contributo fondamentale degli organismi internazionali e degli altri *stakeholders* competenti, la situazione complessiva dei diritti umani in tutti i 193 Paesi membri delle Organizzazioni. Il suo funzionamento è sostanzialmente complementare a quello, più specifico e tecnico, dei numerosi organismi di esperti indipendenti istituiti dalle Nazioni Unite nell'ambito del più ampio processo di internazionalizzazione dei diritti umani: i *treaty bodies* (comitati di esperti istituiti per monitorare l'attuazione delle diverse Convenzioni sui diritti umani) e le *special procedures* (relatori speciali, esperti indipendenti e gruppi di lavoro focalizzati su temi specifici o su determinate aree geografiche). Attraverso l'UPR, ogni Paese ha l'opportunità sia di presentare periodicamente al resto della comunità internazionale le azioni intraprese per migliorare la situazione diritti umani sul piano interno, sia di ricevere indicazioni dai pari per superare le sfide che si frappongono al godimento degli stessi.

L'UPR opera attraverso una procedura articolata in diverse fasi concatenate che raggiunge il suo apice quando avviene formalmente la discussione tra la delegazione dello Stato sotto esame e quelle di tutti gli altri Paesi. Questo "dialogo interattivo" si svolge durante le sessioni (tre all'anno) di un Gruppo di lavoro intergovernativo (*Working Group on the Universal Periodic Review*) composto da tutti i 47 membri del Consiglio diritti umani (tra cui peraltro figura, per il triennio 2019-2021, anche l'Italia). Qualsiasi Stato membro delle Nazioni Unite può, tuttavia, partecipare a questo dialogo, ponendo domande o indirizzando le proprie raccomandazioni agli Stati via via sottoposti a questa procedura di monitoraggio.

La natura primariamente intergovernativa dell'UPR ha, chiaramente, implicazioni positive e negative da tenere in considerazione, quando se ne valutano gli *outputs*. Da un lato, il fatto che il monitoraggio periodico avviene attraverso una valutazione reciproca tra delegazioni dei governi nazionali contribuisce a fare sì che il meccanismo sia preso sul serio dalla gran parte dei Paesi e che ci sia, di conseguenza, un puntuale confronto *face to face* che tiene alto l'interesse globale sulle principali problematiche relative ai diritti umani in tutti i Paesi del mondo. D'altronde, gli Stati,



come è noto, non amano essere criticati, specialmente in pubblico e su temi così delicati come quelli che riguardano la promozione e la protezione dei diritti umani. Pur partecipando sempre più attivamente e puntualmente ai vari cicli di monitoraggio, molti Paesi tendono quindi a mettere in atto una serie di strategie per alleggerire la possibile portata di queste critiche. Ad esempio, è stato sottolineato che, nel formulare le proprie raccomandazioni, alcune delegazioni governative cercano di non rimarcare aspetti sui quali il proprio sistema nazionale di promozione e protezione dei diritti umani è deficitario, anche per evitare un eventuale “effetto boomerang” quando il Paese raccomandante si trova inevitabilmente ad essere sotto esame (per approfondire v., ad esempio, Parra J., *Beyond the Procedure, The Universal Periodic Review as a catalyst for public debate on human rights*, 2016; Charlesworth H. e Larking E. (a cura di), *Human Rights and the Universal Periodic Review. Rituals and Ritualism*, 2012). Questo per dire che non necessariamente l’UPR mette in evidenza minuziosamente e con lo stesso peso tutte le problematiche che ciascun Paese si trova ad affrontare in relazione ai diritti umani; quello che emerge dal monitoraggio rimane tuttavia un quadro sufficientemente affidabile, aggiornato e condiviso e sempre più visibile su quelli che sono i passi da intraprendere.

Ogni ciclo di UPR dura circa quattro anni e mezzo, gli Stati sono esaminati al ritmo di 42 all’anno, 14 per sessione. Ciascun dialogo interattivo, della durata di tre ore e mezza, è assistito da una “troika” di tre Stati che svolgono il ruolo di relatori (*rapporteur*). Al termine del dialogo e con il coinvolgimento dello stesso Stato sotto esame, la troika prepara quindi una relazione conclusiva (*outcome report*) che sintetizza la discussione avvenuta ed elenca tutte le raccomandazioni indirizzate al Paese sotto esame dalle delegazioni degli Stati che hanno preso la parola nel corso del “dialogo interattivo”.

In un secondo momento, dopo essersi consultato con i principali *stakeholders*, il Governo interessato è tenuto a comunicare al Consiglio diritti umani quali sono le raccomandazioni che si impegna ad attuare in vista del prossimo ciclo di UPR in un documento che viene registrato come *addendum* alla relazione della troika. Con riferimento al terzo ciclo di UPR, il Governo italiano ha reso pubbliche queste decisioni il 19 febbraio 2020, nel corso della 43<sup>a</sup> sessione ordinaria del Consiglio (A/HRC/43/4/Add.1). Con questo documento alla mano è possibile avere un quadro più chiaro sui primi effetti di questo UPR, non solo per quanto riguarda le principali problematiche identificate in relazione al godimento dei diritti umani in

Italia dagli altri Stati, ma anche con riferimento a quello che possiamo aspettarci circa l'impegno del Governo nei prossimi anni. A metà strada tra questo e il prossimo ciclo di UPR, infatti, l'Italia dovrà predisporre una relazione di medio-termine sull'attuazione delle raccomandazioni accettate.

Quello dell'Italia è stato, per certi versi, un UPR da record. Lo è stato in primo luogo in virtù del numero delle delegazioni che si sono iscritte al "dialogo interattivo" per presentare commenti e raccomandazioni alle autorità italiane: ben 121, un numero indicato dagli addetti ai lavori come il più alto dall'attivazione di questo meccanismo di monitoraggio. La delegazione italiana, guidata da Manlio Di Stefano, Sottosegretario per gli affari esteri e la cooperazione internazionale, e composta, tra gli altri, da Fabrizio Petri, Stefania Pucciarelli e Iolanda di Stasio, Presidenti, rispettivamente, del Comitato interministeriale per i diritti umani presso il MAECI, della Commissione straordinaria del Senato per i diritti umani e del Comitato permanente sui diritti umani nel mondo della Camera, ha accolto con soddisfazione questa grande partecipazione ritenuta un indicatore dell'efficacia del meccanismo di dialogo e cooperazione messo in piedi dallo UPR, sottolineando, peraltro, la modalità fluida e costruttiva con cui è avvenuto il confronto. Si è trattato di un esame record anche per il numero di raccomandazioni complessivamente ricevute dall'Italia, ben 306, un aumento esponenziale rispetto alle 92 ricevute nell'ambito del primo ciclo (2010) e alle 186 del secondo ciclo (2014). Significativo è stato altresì il numero di apprezzamenti incassati principalmente per alcune misure legislative attese e l'adozione di alcuni piani d'azione a cavallo tra il secondo e il terzo ciclo.

Questi dati sono indubbiamente significativi, anche se non c'è necessariamente una correlazione diretta tra il numero crescente di raccomandazioni e il peggioramento della situazione dei diritti umani nel Paese. La crescita della partecipazione e della quantità di raccomandazioni può e dovrebbe essere certo osservata come evidenza empirica di una maggiore attenzione (e preoccupazione) della comunità internazionale in ragione delle varie misure che negli ultimi tempi hanno contribuito, tra le altre cose, a comprimere i diritti di migranti e richiedenti asilo, aumentare il clima di intolleranza nei loro confronti, ridurre lo spazio di azione per le ONG e gli *human rights defenders* e minacciare il rispetto dei diritti delle donne nel Paese. Questa brutta china era già stata puntualmente segnalata con preoccupazione da diversi relatori speciali delle Nazioni Unite tra il 2018 e il 2019 (v. *Annuario italiano dei diritti umani 2019*, pp. 118-124).

Allo stesso tempo è altresì vero che, come già accennato, gli Stati stanno acquisendo sempre maggiore dimestichezza con le procedure e le dinamiche dell'UPR, garantendo, in via generale, una sempre maggiore partecipazione attiva al processo in senso più ampio che trova riscontro anche in un maggior numero complessivo di raccomandazioni effettuate.

Sebbene le raccomandazioni ricevute in questo terzo ciclo facciano sovente riferimento a recenti sviluppi normativi e di policy, gli aspetti problematici e le questioni strutturali sui quali ha insistito il dialogo interattivo nel suo complesso rimangono in larga parte i medesimi dei precedenti cicli di monitoraggio: le politiche per l'immigrazione e per l'integrazione; i diritti dei migranti e dei richiedenti asilo, comprese le pratiche di respingimento (*push-backs*); la lotta contro la discriminazione razziale, la xenofobia, la violenza razzista, il discorso d'odio; la ratifica di trattati internazionali, l'assenza di istituzioni nazionali indipendenti; i diritti delle persone con disabilità, delle persone LGBTI, degli appartenenti alle minoranze etniche, in particolare alle minoranze rom e sinti con specifico riferimento alla questione degli "sgomberi"; i diritti delle donne e la violenza di genere, le debolezze strutturali del sistema giudiziario e penitenziario; le condizioni delle carceri, con speciale riferimento alle questioni relative al sovraffollamento e al regime detentivo del 41-bis (cosiddetto "carcere duro"); la lotta alla tratta di esseri umani; le questioni collegate alla libertà d'espressione e di religione.

È opportuno ricordare altresì che molte raccomandazioni richiedono alle autorità nazionali di intraprendere iniziative simili o identiche, ma sono conteggiate singolarmente in quanto formulate in forme leggermente diverse e, soprattutto, da Paesi diversi. Questo può fare pensare che i grandi numeri che sovente emergono dall'UPR, spesso messi in evidenza nei titoli di articoli di quotidiani e sui post nei social networks, diano nel complesso un'immagine falsata (e nello specifico, esagerata) rispetto alle effettive problematiche sui diritti umani che un Paese è esortato ad affrontare. Il significato di questi numeri va in effetti contestualizzato. Oltre a denotare l'urgenza evidente di una specifica problematica per la tutela dei diritti umani a livello nazionale, la convergenza di numerose raccomandazioni sullo stesso aspetto identificano, per certi versi, anche il consenso tra i membri della comunità internazionale sulle priorità comuni dell'agenda politica internazionale. Paradigmatica per il caso italiano è la raccomandazione di creare una Istituzione nazionale per i diritti umani (una Commissione nazionale o un Difensore civico/Ombudsman) coerente con i requisiti di autonomia e indipendenza fissati nei "Principi di Parigi"

(adottati dall'Assemblea Generale nel 1993). Questa azione è stata oggetto di ben 41 raccomandazioni nel corso del terzo ciclo di UPR dopo essere stata suggerita 16 volte nell'UPR del 2010 e 23 in quello del 2014. Il problema identificato, oltre a rappresentare una carenza infrastrutturale che priva il Paese di un elemento chiave per la promozione e protezione dei diritti umani che potrebbe contribuire a coordinare le numerose iniziative avanzate in modo sparso da diversi attori, costituisce anche una deviazione rispetto all'adempimento degli impegni comuni assunti dalla comunità internazionale sul piano globale. L'esistenza di istituzioni forti e indipendenti per la pace, la giustizia e i diritti umani è infatti indicata come contributo diretto all'attuazione del primo traguardo dell'Obiettivo 16 dell'Agenda 2030. La perseveranza cui tale istituzione è raccomandata dai pari può essere quindi letta anche come un'esortazione a contribuire all'impegno complessivo per realizzare gli Obiettivi di sviluppo sostenibile i quali, come sottolineato da diversi centri di ricerca (v., ad esempio, il lavoro del *Danish Institute for Human Rights*) e dalle Nazioni Unite stesse, sono profondamente radicati nel diritto internazionale dei diritti umani.

20

Dopo essersi consultato con i principali attori interessati sul piano nazionale, lo scorso febbraio il Governo italiano ha comunicato al Consiglio diritti umani di accettare 292 delle 306 raccomandazioni ricevute (95%), rimarcando l'importanza attribuita dal Paese a questo meccanismo e ai suoi esiti. È opportuno sottolineare che la consultazione che ha portato a questa decisione ha coinvolto in modo significativo numerose organizzazioni di società civile competenti sui temi emersi dalle raccomandazioni. Le stesse organizzazioni hanno giocato un ruolo fondamentale per garantire l'efficacia e la completezza del dialogo, fornendo informazioni aggiornate ed accurate nel corso delle fasi precedenti all'esame vero e proprio (peraltro, non limitatamente al caso italiano). Lo hanno fatto sia contribuendo alla compilazione della cosiddetta relazione degli stakeholders (che assieme alla relazione preparata dal Governo e alla relazione di sintesi preparata dall'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, costituisce la base documentale su cui si sviluppa il dialogo interattivo), sia partecipando attivamente con le proprie attività di informazione e *advocacy* alla *pre-session* che anticipa tale dialogo.

Delle 14 raccomandazioni che l'Italia non si è impegnata ad attuare, sono effettivamente 11 quelle pienamente non accettate (2 sono accettate parzialmente, di 1 viene "presa nota"). La scelta di rifiutare queste raccomandazioni deriva per lo più dal fatto che gli aspetti su cui si dovrebbe intervenire sono, secondo le motivazioni addotte dal

Governo nell'*addendum*, già tutelati da norme e politiche in vigore sul piano nazionale. La maggior parte delle raccomandazioni non accettate affrontano questioni collegate ai diritti di migranti e richiedenti asilo. 2 raccomandazioni (la n. 2 e la n. 6, provenienti nel complesso da diversi Paesi) riguardano la firma e ratifica della Convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 1990. La motivazione per il rifiuto di vincolarsi a questo strumento giuridico internazionale, peraltro l'unico delle *core conventions* sui diritti umani per le quali l'Italia non ha intrapreso alcuna iniziativa di accettazione, richiama la posizione comune e condivisa da lungo tempo a riguardo da tutti gli Stati membri dell'UE; viene tuttavia indicato come l'attuale quadro normativo nazionale garantisca già i diritti dei migranti regolari e irregolari.

La raccomandazione n. 271, proveniente dal Pakistan - indagare tutte le accuse di maltrattamenti e uso eccessivo della forza nei confronti dei richiedenti asilo e dei migranti, punire tutti i responsabili, e garantire che i funzionari delle forze dell'ordine ricevano adeguata formazione in materia - non viene accettata perché, da un lato, l'uso della forza e della costrizione fisica è governata dal codice penale e non ci sono eccezioni al principio dell'accusa obbligatoria; dall'altro il Dipartimento di pubblica sicurezza pone già la massima attenzione all'attuazione di corsi di formazione sui diritti umani per le forze dell'ordine.

La raccomandazione n. 279, proveniente dal Kenya, chiede all'Italia di attuare il principio di *non refoulement* e gli standard minimi rilevanti in relazione ai diritti di migranti e richiedenti asilo, ma secondo il documento del Governo, tale principio è sancito dalla legge italiana ed è pienamente attuato. I diritti di migranti e richiedenti asilo, si legge nell'*addendum*, sono riconosciuti e rispettati in piena conformità con il quadro normativo nazionale, internazionale e dell'UE. Sullo stesso tema è la raccomandazione n. 281, della Thailandia, che oltre ad esortare l'osservazione del menzionato principio, richiede di fornire protezione umanitaria per tutti i migranti, in particolare quelli che non soddisfano i parametri per chiedere lo stato di rifugiato ma, al contempo, non possono tornare nei loro Paesi. Per il Governo italiano, in assenza dei requisiti per la protezione internazionale è garantito il principio di *non-refoulement*, assieme a tipologie di protezione complementare, ove possibile. Inoltre, per i cittadini stranieri o per gli apolidi idonei ma esclusi dalle forme di protezione, sono previste forme di "protezione speciale". Su aspetti simili, le raccomandazioni nn. 289 (Burkina Faso) e 298 (Argentina) chiedono di garantire la valutazione indivi-

duale di ciascun migrante per porre termine alla pratica delle espulsioni collettive, ma non vengono accettate perché, afferma il Governo, l'Italia non ha mai condotto espulsioni collettive conformemente al principio di *non refoulement*: ogni singolo ordine di espulsione è basato su una valutazione oggettiva della situazione individuale della persona coinvolta.

La raccomandazione n. 291 (proveniente dalla Colombia) chiede al Paese di sostenere il Global Compact sulla migrazione sicura, ordinata e regolare, adottato a Marrakech il 19 dicembre 2018. L'Italia, giova ricordarlo, aveva deciso di non aderire a questo importante accordo globale delegandone la decisione al Parlamento, nonostante, nel corso della 73<sup>a</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il Primo Ministro Conte avesse annunciato la disponibilità del Paese a sostenere l'iniziativa. In questo caso il Governo afferma di non poter accettare la raccomandazione perché la discussione parlamentare che deciderà sul da farsi è in corso.

Sempre sul più ampio tema delle migrazioni è la raccomandazione n. 302 del Sudafrica, che chiede all'Italia di rivedere la l. 132/2018 (conversione in legge del primo dei "decreti sicurezza" dell'ex Ministro degli Interni Salvini) in relazione alla detenzione dei richiedenti asilo per allinearla al diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani. Secondo il Governo, al contrario, il quadro legislativo nazionale, incluso l'atto menzionato nella raccomandazione, sono già perfettamente in linea con il diritto internazionale dei rifugiati e *umanitario* (sic) e con i regolamenti UE.

2 delle 14 raccomandazioni non accettate (la n. 2 dall'Honduras e la no. 6 da Gibuti), sono in realtà accettate parzialmente e ricadono anch'esse in questa area tematica. Entrambe sono raccomandazioni più ampie che includono la richiesta di ratificare la Convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti, per la quale, come visto, l'Italia non ha intenzione di assumere impegni. Leggendo l'*addendum* del Governo italiano sono da intendere come accettate le parti di queste raccomandazioni che non riguardano specificamente la convenzione del 1990: migliorare il livello di protezione di migranti, richiedenti asilo e rifugiati e allineare pienamente le politiche migratorie e di asilo con quelle internazionali ed europee (n. 2) e ratificare la Convenzione europea sulla nazionalità del 1997 firmata dall'Italia nell'anno di adozione dello strumento (n. 6).

Solo 3 delle raccomandazioni complessivamente non accettate riguardano temi diversi dalle questioni migratorie. Questi temi sono il contrasto alla proliferazione nucleare, la violenza contro le donne e i diritti delle persone LGBT. Più specificatamente, con riferimento alla raccomandazione n. 7 – firmare e ratificare il Trattato sulla proibizione delle armi nucleari e

integrare la valutazione dell'impatto sui diritti umani all'interno dei meccanismi per il controllo delle esportazioni di armi (Equador), il Governo italiano afferma che, pur condividendo l'obiettivo di un mondo senza armi nucleari, la raccomandazione non può essere accettata perché l'approccio italiano in materia si basa sul Trattato di non proliferazione nucleare e sull'idea che tale obiettivo può essere raggiunto solo in modo graduale coinvolgendo tutti gli attori rilevanti. Il Governo, inoltre, nutre dei dubbi sull'effettiva capacità del Trattato per la proibizione delle armi nucleari di operare per il disarmo in modo irreversibile, trasparente e verificabile.

Sul tema sollevato dalla raccomandazione 135 (Perù) – considerare la revisione del quadro normativo sul controllo delle armi da fuoco, vista la correlazione tra il loro uso e i femminicidi – il Governo sostiene che dall'analisi dei dati forniti dalle Questure durante il 2019 solo il 18% degli episodi di femminicidio risultano essere effettivamente causati da armi da fuoco. Il Questore, secondo la legislazione vigente, può adottare prontamente misure relative alla detenzione di armi da fuoco quando sono riportati casi di violenza domestica e *stalking*. Infine il Governo “prende nota” della raccomandazione n. 171, presentata dall'Islanda, una delle 17 raccomandazioni ricevute in sede UPR sui diritti delle persone LGBT, altro gruppo tematico di raccomandazioni in crescita esponenziale se comparato alle 9 raccomandazioni ricevute complessivamente dall'Italia nei primi due cicli. Nello specifico, quello che viene richiesto all'Italia è di applicare una legislazione sul riconoscimento di entrambi i genitori dello stesso sesso coinvolti nella crescita di un bambino, nonché l'estensione del loro accesso all'adozione, alla pari con gli altri.

Al netto di queste resistenze, l'atteggiamento dell'Italia si presenta quindi come propositivo e cooperativo, coerente con l'importanza che i rappresentanti istituzionali riconoscono al sistema delle Nazioni Unite per i diritti umani e, specificatamente, alla procedura di monitoraggio istituita con l'UPR. C'è quindi l'impegno formale ad attuare la stragrande maggioranza delle raccomandazioni ricevute da tutte le altre delegazioni. Su alcuni aspetti le autorità italiane hanno dichiarato di essere al lavoro già negli immediati seguiti del “dialogo interattivo”. Sulla questione della istituzione nazionale, ad esempio, nel dicembre 2019, il Governo ha sottolineato la determinazione di portare a termine l'iter di uno dei disegni di legge concorrenti che erano già in discussione nelle commissioni parlamentari. Come è noto il Governo è al lavoro da diversi mesi anche sulla revisione dei “decreti sicurezza”, la cui modifica in una prospettiva di maggiore rispetto dei diritti umani e di rispetto per il contributo delle

ONG soddisfarebbe plausibilmente molte delle raccomandazioni ricevute.

L'auspicio è che, giovandosi in particolare del contributo prezioso e puntuale delle organizzazioni di società civile, questo esame periodico, sia pure considerando tutti i limiti che l'esercizio può presentare in termini di efficacia, completezza e credibilità delle raccomandazioni (alcune provengono da Paesi che non si distinguono per il proprio impegno per i diritti umani come Iran, Cina, Filippine e Libia), agisca finalmente da scintilla non solo per raddrizzare la barra dei diritti umani, rimediando alle lacune vecchie e nuove nel breve periodo, ma anche per stimolare le autorità a far tornare l'Italia un Paese di riferimento sul piano globale per la promozione di un multilateralismo efficace basato sul rispetto di questi principi fondamentali.

Giorno dopo giorno, si vedrà se l'Italia sarà in grado di mantenere i tantissimi impegni assunti dinnanzi alla comunità internazionale, o se, come di fatto dimostra la reiterazione di raccomandazioni sugli stessi temi e aspetti ricevute nell'arco dei tre cicli di monitoraggio (negli ultimi 9 anni, quindi), gli avanzamenti promessi sul piano istituzionale rimarranno sulla carta.

24

La prima valutazione formale complessiva avverrà nel novembre del 2021, quando l'Italia presenterà al Consiglio diritti umani il suo rapporto di medio termine sull'attuazione delle raccomandazioni accettate.

### **Abstract**

Il punto sui diritti umani di questa edizione si concentra su un solo evento: la presentazione e discussione del terzo esame periodico dell'Italia (UPR), avvenuto il 4 novembre 2019 presso il Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite. Dopo aver presentato alcune caratteristiche circa il funzionamento di questo meccanismo, il contributo affronta gli aspetti più rilevanti emersi dall'esame dell'Italia e la reazione del Governo italiano circa le raccomandazioni ricevute.

**Parole chiave:** Italia e diritti umani, esame periodico universale (UPR), Consiglio diritti umani, Nazioni Unite.

### **Abstract**

This edition's "Point on human rights" focuses on the presentation and discussion of a single event: the third Universal Periodic Review (UPR) of Italy, which took place on 4 November 2019 at the United Nations Human Rights Council. After presenting some characteristics about the essence and functioning of the UPR, this contribution deals with the most significant elements that emerged from Italy's assessment and the reaction of the Italian government regarding the received recommendations.

**Keywords:** Italy and human rights, Universal Periodic Review (UPR), Human Rights Council, United Nations.



# ECONOMIE, POLITICHE E SOCIETÀ

a cura di  
*Cattedra di Metodologia della  
scienza giuridica, Università LUISS*

Due i contributi che animano la rubrica in questo fascicolo collegati dal filo della stretta attualità: nel primo Pier Virgilio Dastoli si interroga sulle prospettive dell'Unione europea a seguito dell'emergenza coronavirus e di quello che ha comportato; nel secondo contributo Angela Busacca indaga le norme emergenziali al vaglio del tema della tutela dei dati personali.

Che il momento sia di passaggio ed evoluzione per la storia dell'Unione europea è tanto vero quanto che passaggio ed evoluzione sono la condizione naturale permanente dell'Unione. Non c'è stata stagione, sin dalla sua origine post bellica, che il progetto europeo non abbia vissuto come passaggio da qualche cosa a qualcos'altro nel suo essere.

Ciò nonostante e a settant'anni dalla dichiarazione Schumann, l'esigenza di fare il punto sul progetto e magari di riuscire ad avanzare rispetto all'idea mai realizzata e sempre idealizzata di una unione politica è avvertita da più parti. A tal punto che il presidente francese Macron ha proposto una grande Conferenza sul futuro dell'Europa capace di progettare se non i prossimi settant'anni almeno l'assetto che l'Unione dovrà avere con una più netta decisione nel futuro. Su questo fa il punto il contributo di Pier Virgilio Dastoli il quale ha un punto di osservazione privilegiato per presentare l'analisi del fatto e del da fare.

Pier Virgilio Dastoli è presidente del Consiglio del Movimento europeo di Roma, professore di diritto dell'Unione europea al Master "Management politico. Esperti in cultura politica e studi europei e del Mediterraneo" del DiGIES e ISESP, insegna Diritto europeo all'Università per Stranieri Dante Alighieri. Insieme ad Altiero Spinelli e Felice Ippolito ha fondato Coccodrillo nel 1980 nell'ambito del famoso Club del Coccodrillo.

Tra le sue pubblicazioni: *Verso una costituzione democratica per l'Europa*, con Andrea Pierucci, Bologna, 1984; *Discorsi al Parlamento Europeo di Altiero Spinelli*, in italiano, francese e inglese, Milano, 1986; 1992, *Europa senza frontiere ?*, Milano, 1989; *La nuova Europa*, con Giancarlo Vilella, Milano, 1993; *Prospettiva Europea*, con Alberto Majocchi e Roberto Santaniello, Milano, 1996; *C'eravamo tanto amati, Italia ed Europa e poi ?*, con Roberto Santaniello e prefazione di Romano Prodi, Milano, 2014; *Il Manifesto di Ventotene*, 2017; *Un progetto, un metodo e un'agenda per non sciogliere l'Unione europea*, ebook, 2020.

L'emergenza coronavirus con la quale si è aperto il 2020 ha reso necessari interventi normativi emergenziali che non poco hanno coinvolto la questione dei dati personali. Il Comitato Europeo per la tutela dei dati, al fine di individuare standard di tutela e garanzia comuni, ha provveduto a predisporre una dichiarazione. Angela Busacca si occupa di analizzarne il contenuto con le specificazioni necessarie in tema di rilevanza del dato sanitario, di principi fondamentali e dell'applicazione ai dispositivi elettronici di gestione degli stessi dati.

26

Angela Busacca è professore aggregato di diritto dell'informatica presso l'Università Mediterranea di Reggio Calabria dove insegna anche Diritto sportivo ed Elementi di informatica giuridica.

Tra le sue pubblicazioni recenti: *Gli Enti filantropici come enti del Terzo settore*, in: Schirripa M., *Il Terzo settore e la stella del no profit*, Napoli, 2019, pp. 339-368; *Giurisprudenza della Corte EDU, Unioni Civili e genitorialità. Le nuove frontiere della giurisprudenza*, Milano, 2018; *Informazione, comunicazione e condivisione attraverso i social network. Opportunità e rischi della rete, semi di futuro*, Napoli, 2018; *ART. 88 - Trattamento dei dati nell'ambito dei rapporti di lavoro*, in: Scorza, *GDPR e normativa privacy*, Milano, 2018; *Le "categorie particolari di dati" ex art.9 GDPR. Divieti, eccezioni e limiti alle attività di trattamento*, "Ordine internazionale e diritti umani", 2018, pp. 36-54; *Dalle "dinamiche competitive" alle "dinamiche cooperative" illecite nello sport*, "Olympalex review", 2018, pp. 104-124; *art. 86 -Trattamento e accesso del pubblico ai documenti ufficiali*, in: Scorza, *GDPR e normativa privacy*, Milano, 2018; *Trattamento del numero di identificazione nazionale*, in: Scorza, *GDPR e normativa privacy*, Milano, 2018.

# Un progetto, un metodo e un'agenda per l'Europa

---

*Pier Virgilio Dastoli\**

Le origini dell'idea (o del sogno) dell'unificazione del continente europeo risalgono al 14mo secolo, epoca marcata dalla fine della concezione medioevale del mondo e caratterizzata da idee unitarie piuttosto dinastiche. Si attribuisce al giurista francese Pierre Dubois il primo progetto di creazione dell'unione politica dell'Europa (1305-1307) e dunque due secoli prima della narrazione de L'Utopia da parte di Tommaso Moro<sup>1</sup>.

Da allora e fino alla fine della prima guerra mondiale, ci sono stati ben cento-ottanta progetti di unione che non riguardavano l'ingegneria istituzionale o costituzionale di tipo confederale o federale ma piuttosto l'idea di un'organizzazione pacifica dell'Europa.

La prima guerra mondiale ha marcato la fine della potenza e della posizione predominante dell'Europa e la rottura ideologica con la Russia, divenuta nel 1917 l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche.

La seconda guerra mondiale ha ulteriormente indebolito il ruolo economico e politico degli Stati europei con la presa di coscienza che l'obiettivo dell'unione europea dovesse essere la conseguenza sia dell'esperienza della guerra che della debolezza dell'Europa di fronte alle due federazioni che costituivano rispettivamente gli USA e l'URSS e più specificamente di fronte all'egemonia statunitense e all'imperialismo sovietico.

A partire da quel momento si sono sviluppate tre visioni o vie differenti con l'obiettivo di garantire una collaborazione pacifica fra i paesi europei offrendo ai loro popoli nello stesso tempo uno sviluppo armonioso, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta e un miglioramento del tenore di vita (art. 2 Trattato CEE):

- La via comunitaria o meglio di un'unione sempre più stretta per consentire un graduale trasferimento di compiti dagli Stati nazionali alla Comunità nella prospettiva di realizzare la finalità federa-

---

\* *Consiglio Italiano del Movimento Europeo.*

<sup>1</sup> *Le Traité instituant l'Union Européenne - Introduction* Editions de l'Université de Bruxelles, 2014.

le dell'integrazione europea (Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 ispirata da Jean Monnet).

- La via confederale o meglio una collaborazione permanente fra Stati sovrani non solo nei settori economici e sociali ma anche in quelli della sicurezza e della difesa con l'obiettivo di garantire l'indipendenza dell'Europa prima occidentale e poi anche orientale (Charles de Gaulle).
- La via federalista con la creazione di un'entità politica sovranazionale attraverso un processo democratico-costituente per attribuire al livello federale le sole competenze necessarie per realizzare dei compiti che non avrebbero potuto essere realizzati in modo soddisfacente dagli Stati membri presi isolatamente (Altiero Spinelli)<sup>2</sup>.

Contrariamente ad un'opinione diffusa l'obiettivo principale di ciascuna di queste tre visioni era politico prima che economico e gli strumenti (o l'ingegneria) delle istituzioni era al servizio o meglio era strumentale al raggiungimento dell'obiettivo politico.

A partire da quel momento e fino ad oggi il processo di integrazione europea si è sviluppato usando ciascuna delle tre visioni, con una prevalenza per oltre cinquanta anni della via comunitaria lasciando alla via confederale prevalentemente la dimensione della politica estera, della sicurezza e della difesa e scegliendo la via federale quando il raggiungimento di un obiettivo non era possibile attraverso la via comunitaria o confederale come nella dimensione del primato del diritto europeo (la Corte) della democrazia europea (il Parlamento) e della moneta (la BCE).

Durante tutti questi anni si sono andati consolidando cinque elementi essenziali e irreversibili della costruzione europea:

- La formazione progressiva della coscienza di far parte di una comunità di valori che ci distingue da altre comunità nel mondo
- La realizzazione di un patrimonio giuridico comune (il cosiddetto *acquis communautaire*) che incide ormai sul 60-70% delle legislazioni nazionali sia direttamente attraverso i regolamenti che indirettamente attraverso le direttive.
- La formazione di quello che potremmo chiamare un "federalismo giudiziario" con una crescente applicazione a livello nazionale della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea come primaria fonte del diritto.

---

<sup>2</sup> A. SPINELLI, *PCI Che fare ?*, Torino, 1979.

- La ricerca costante di soluzioni europee a problemi comuni anche se la scelta della via confederale ha mostrato ogni volta che il risultato di questa scelta è stato *too late* e *too little*.
- *Last but not least* il fatto che, dopo *Brexit*, il numero delle cittadine e dei cittadini che considera come possibile o auspicabile l'uscita del proprio paese dall'Unione europea è drasticamente diminuito. Fra queste cittadine e questi cittadini una parte prevalente è costituita dalla generazione più giovane per la quale la dimensione europea appartiene in modo naturale al loro modo di pensare.

La cultura dei diritti della persona è parte integrante della Carta dei diritti fondamentali con una collocazione sistemica della dignità umana che non è solo il primo articolo della Carta, ma è un intero capo che si compone di una disposizione di carattere generale e di quattro specifiche concretizzazioni.

La Carta, inoltre, ha abbandonato la tradizionale distinzione fra diritti civili, politici, economici e sociali ordinando le situazioni giuridiche soggettive (relative nella maggior parte dei casi alla persona umana e non solo alle cittadine e ai cittadini dell'Unione) intorno ai valori fondamentali "indivisibili e universali": dignità, libertà, eguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia<sup>3</sup>.

Ciò naturalmente non basta se non ci sarà una nuova partenza o non si avvierà una iniziativa – che noi federalisti riteniamo debba essere costituente – che abbia al centro quattro elementi:

- Una vera democrazia europea con un governo dotato di poteri limitati ma reali davanti ad un Parlamento a cui riconoscere la pienezza dei poteri politici, legislativi e di bilancio insieme al trasferimento all'Unione europea di competenze che sfuggono alla capacità d'azione degli Stati membri.
- L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali con un comune lavoro della Corte di Giustizia dell'Unione europea e della Corte dei diritti dell'Uomo di Strasburgo.
- La creazione di un ricorso specifico sui diritti fondamentali davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea che si ispiri al *recurso de amparo* spagnolo e al *Bundesverfassungsbeschwerde* tedesco.

---

<sup>3</sup> G. BISOGNI, G. BRONZINI, V. PICCONE, *La Carta dei Diritti dell'Unione Europea. Casi e materiali*, Taranto, 2009.

- La modifica dell'art. 7 del Trattato di Lisbona sulla protezione del *rule of Law* rafforzando il ruolo dell'Agenzia di Vienna dei diritti fondamentali, creando una commissione di esperti indipendenti come la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa (potremmo chiamarla *Commissione di Treviri* non perché vi è nato Karl Marx ma perché lì vi è la sede dell'Accademia del diritto europeo) e, soprattutto, sottraendo al giudizio politicamente arbitrario e unanime del Consiglio europeo il potere di decidere se uno Stato membro viola i valori fondamentali dell'Unione europea (dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto, rispetto dei diritti umani compresi i diritti di persone appartenenti a minoranze) affidandolo alla Corte di Giustizia.

Anche nella vicenda della lotta al coronavirus abbiamo inizialmente assistito al tentativo di dare la prevalenza alla via confederale con la conseguenza che sono prevalsi egoismi e diffidenze progressivamente sostituiti da strumenti comunitari (BEI, SURE) o per ora confederali (MES) o infine federali (BCE) che hanno infine indotto il Consiglio europeo a dare mandato ad una istituzione comunitaria (la Commissione) e non ad un organismo confederale (l'Eurogruppo) per istruire il dossier di uno strumento comunitario (lo *European Recovery Fund*) che sarà probabilmente fondato su debito pubblico europeo e agganciato ad un bilancio comune più strumento pre-federale che comunitario.

30

Il progetto euro-unitario non è (ancora?) fallito perché si è sviluppato nel corso degli anni in un patrimonio di realizzazioni (l'*acquis communautaire*) che garantiscono beni comuni non garantiti dagli Stati nazionali ciascuno per sé, da una Carta dei diritti fondamentali che - allo stato attuale - è il testo più avanzato a livello mondiale di protezione dei diritti avendo superato nella sua applicazione giurisdizionale e nella sua interpretazione i limiti indicati nel suo articolo 51.

Le sfide a cui è chiamata l'Unione europea nel mondo globalizzato, i rischi geopolitici, la messa in discussione del multilateralismo, l'indebolimento dei valori della democrazia e del rispetto della persona umana in altre aree del pianeta hanno riaperto il dibattito sul futuro del progetto europeo e di un modello di civiltà che appare ancora oggi il più avanzato a livello internazionale.

Il successo del progetto europeo, nel senso della realizzazione della sua finalità federale che Jean Monnet volle iscrivere nella Dichiarazione Schuman del 1950 sostituendola al concetto di sovranazionalità, non è

garantito perché ogni costruzione umana può fallire. Il successo potrà essere garantito da alcuni atti essenziali che potrei qui sintetizzare in tre aspetti:

- La “riscoperta” da parte delle tre principali culture politiche europee (cristianesimo, socialismo e liberalismo) della loro dimensione transnazionale (universalismo, internazionalismo e cosmopolitismo).
- La consapevolezza da parte delle giovanissime generazioni (la *post-millennium generation*) che hanno scoperto i rischi del degrado del pianeta che le loro proteste debbono tradursi in un impegno collettivo europeo.
- L’incontro tra i popoli europei della prima comunità europea è avvenuto con la messa in comune della produzione del carbone e dell’acciaio che erano state all’origine di due guerre mondiali, i trattati di Roma non avevano come solo obiettivo di creare un istituto giuridico per l’organizzazione di scambi commerciali ma di instaurare un mercato comune che non si limitava a dare vita ad una comunità tariffaria, ad una comunità doganale e successivamente ad una unione doganale ma ad una comunità caratterizzata dalla libera circolazione di persone (fin dall’inizio fu attuata la libera circolazione dei lavoratori dipendenti), di beni e di servizi<sup>4</sup>.

31

Il Parlamento europeo e la Commissione europea devono avere l’ambizione e il coraggio di elaborare e di adottare un “progetto per l’Europa” in una prospettiva di medio periodo secondo una roadmap condivisa fra l’assemblea rappresentativa delle cittadine e dei cittadini europei e l’esecutivo che solo da essa trae la sua legittimità democratica.

Le conseguenze della pandemia devono sollecitare l’avvio di una nuova fase dell’integrazione europea centrata sui valori condivisi da tutti gli Europei. Si deve avviare un dibattito pubblico su una trasformazione delle strutture economiche e sociali nel quadro di una più ampia condivisione della sovranità a livello europeo attraverso competenze federali con elementi programmatici legati ad un eco-sistema fondato sull’obiettivo della piena occupazione creando nuovo lavoro e contrastando la precarietà.

Queste trasformazioni riguardano l’uguaglianza delle opportunità, la lotta alle diseguaglianze e allo stato di indigenza, la politica di inclusione, la riorganizzazione dello spazio e il ruolo delle città, l’organizzazione della mobilità, la redistribuzione del tempo, il ricambio generazionale e la parità di genere, le forme della partecipazione civile, la democrazia

---

<sup>4</sup> Rapporto del Comitato di Eurosaggi, Camera dei Deputati, 2016.

economica, una rinnovata strategia per le PMI e per il sistema cooperativo, la formazione permanente e lo sviluppo della comunicazione e del pluralismo dell'informazione.

Queste trasformazioni non possono prescindere dal quadro geo-politico internazionale in un mondo globalizzato dove l'Unione europea deve essere protagonista di un'azione a sostegno del multilateralismo, della riforma delle Nazioni Unite e delle relazioni speciali con il Mediterraneo e con il continente africano.

E' evidente che un progetto siffatto pone la questione ineludibile delle conseguenze per il sistema democratico europeo e per le democrazie nazionali all'interno del nostro modello di una comunità europea di diritto che siamo tutti chiamati a valorizzare e a difendere, ricordando i valori della vittoria contro il fascismo e il nazismo.

Allontanandosi da questo modello oggi i cardini dello stato di diritto vengono pericolosamente messi in discussione in alcuni paesi dell'Unione europea come la Polonia e l'Ungheria con gravi violazioni dei principi della divisione dei poteri e delle libertà dei cittadini e alle nostre frontiere nei confronti dei richiedenti asilo come sta avvenendo fra Grecia e Turchia.

32

La pandemia non sta infatti fornendo soltanto pretesti al consolidamento, all'interno e all'esterno dell'Unione europea, di "democrazie illiberali". Essa rischia di accelerare pulsioni nazionaliste, e financo autoritarie, che facilitano inoltre solidarietà di gruppi altamente selettivi ed escludenti. La crescente disponibilità a sacrificare fondamentali libertà costituzionali sembra indicare una diffusa propensione ad andare oltre i limiti di quel che appare oggi purtroppo inevitabile per ragioni di carattere sanitario: a superare l'ideale della società aperta in favore di modelli più autoritari.

La noncuranza per la forma giuridica dei provvedimenti adottati rischia di creare precedenti pericolosissimi nelle mani del populismo autoritario. Si tratta di contrastare tendenze profonde che spingono a disconoscere e a rifiutare la prospettiva di un destino comune europeo e a ricercare un'ingannevole sicurezza nel nazionalismo, nell'isolamento etnico, in illusioni di salvezza autarchica.

È necessario e urgente far uscire l'Unione europea dai riti paralizzanti dei meccanismi intergovernativi con l'obiettivo di colmare il vuoto che separa i valori insiti nelle società europee e le incrostazioni esistenti nelle istituzioni. In definitiva si tratta di rendere il sistema europeo più trasparente e più democratico, dunque più efficace affinché tutte le oppor-



tunità che può offrire solo la dimensione sovranazionale si traducano in beni pubblici europei per tutti.

Stiamo vivendo in un tempo sospeso in attesa che passi la pandemia, che la scienza e la società, chiusa alla quotidianità del vivere insieme, mettano fine alla aggressività letale del virus con la speranza che la scoperta di un vaccino prevenga in Europa e nel mondo una nuova pandemia.

In questo tempo sospeso siamo coscienti di ciò che è stato prima della pandemia e di ciò che è condizionato oggi dalle regole emergenziali che sono state suggerite dagli scienziati e decise – non senza polemiche – dalla politica.

In questo tempo sospeso è stata in parte sospesa la quotidianità della vita sociale della democrazia partecipativa con la rilevante eccezione delle attività di volontariato ma è stata in parte sospesa anche la quotidianità della vita politica della democrazia rappresentativa con una forte riduzione del potere delle assemblee parlamentari quasi sempre nel rispetto delle costituzioni al contrario di quel che è avvenuto in Ungheria dove il *Orszaghaz* (l'Assemblea nazionale) si è auto-sospeso a tempo indeterminato a favore del governo illiberale di Viktòr Orban nonostante le proteste al di fuori dell'Ungheria.

Dopo la pandemia non potremo e non dovremo più tornare alla “normalità” perché gli effetti della sospensione del tempo dovranno sollecitarci a riflettere sul modello delle nostre società e su alcuni aspetti essenziali del vivere insieme.

Pensiamo alla riorganizzazione dello spazio e al ruolo delle città, all'organizzazione della mobilità e alla redistribuzione del tempo, al ricambio generazionale e alla parità di genere, alle forme della partecipazione civile, alla democrazia economica, alla formazione permanente e allo sviluppo della comunicazione e al pluralismo dell'informazione.

La necessità di una prosperità condivisa, della lotta alle disuguaglianze e alla ricerca di forme più diffuse di uguaglianze delle opportunità con particolare riferimento alle opportunità di genere e alle opportunità generazionali richiederà un ruolo accresciuto della dimensione europea per le maggiori interdipendenze fra le nostre società e perché il valore della democrazia – reso opaco nel tempo sospeso – può essere recuperato in modo simmetrico solo a livello europeo.

Nonostante un'opinione largamente diffusa e apparentemente razionale secondo cui la priorità del dopo-pandemia dovrà essere data solo agli aspetti economici e finanziari del piano di ricostruzione (il *Recovery Plan*), noi federalisti siamo convinti che il tempo della politica europea

non potrà essere più sospeso e che, accanto alla ricostruzione economica e sociale, bisognerà mettere mano alla ristrutturazione della casa comune europea riaprendo il “cantiere Europa” (aperto ai “non addetti ai lavori”) che è stato chiuso all’interno dell’Unione europea nel 2007 con la firma del Trattato di Lisbona mentre sono stati aperti al di fuori dell’Unione europea dei cantieri intergovernativi che hanno prodotto guasti di cui paghiamo ancora oggi le conseguenze.

Il tempo della ristrutturazione della casa comune non può seguire i tempi troppo lenti e troppo lunghi di una Conferenza europea sul futuro dell’Europa, nata prima della pandemia senza legittimità democratica (*accountability*) e capacità di decidere (*power to deliver*) e destinata a durare due anni per poi offrire solo delle “raccomandazioni” al Consiglio europeo. Noi siamo convinti che la legittimità democratica europea e la capacità di decidere (a maggioranza) risiedono nel Parlamento europeo che può esprimersi a nome delle cittadine e dei cittadini che lo hanno eletto e assumere la *leadership* – come esso stesso ha scritto nella risoluzione del 15 gennaio 2020 – di un processo che noi riteniamo debba essere costituente per aprire la via verso la realizzazione della finalità federale dell’integrazione europea iscritta da Jean Monnet nella Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950.

34

Poiché si dovrà verificare se esiste la volontà in tutti i paesi dell’Unione europea e nei paesi candidati all’adesione ad accettare il passaggio dall’Unione ad una Comunità federale noi riteniamo che la Conferenza sul futuro dell’Europa - aperta alla partecipazione di rappresentanze dei parlamenti nazionali e di organizzazioni europee della società civile - possa essere uno spazio pubblico transnazionale in cui il Parlamento europeo possa verificare il livello e l’ampiezza di questa volontà durante il suo lavoro costituente.

Sarà essenziale il coinvolgimento dei partiti politici a livello europeo a cui il trattato attribuisce il compito di contribuire “*a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell’Unione*” (art. 10 TUE).

Noi auspichiamo che il Parlamento europeo adotti il 9 luglio 2020, a quaranta anni esatti dall’avvio dell’azione sostanzialmente costituente del Parlamento europeo su impulso di Altiero Spinelli, adotti una risoluzione che fissi in termini di contenuto, di metodo e di agenda i confini del suo lavoro costituente. Il Presidente del Parlamento europeo potrebbe invitare ad assistere al dibattito e al voto i presidenti dei parlamenti nazionali dei 27 e dei paesi candidati, una delegazione dei giovani che avrebbero dovuto partecipare alla fine di maggio allo *European Youth*

Event e, come rappresentanti dell'Europa delle idee, i Premi Nobel europei in tutte le discipline.

Al termine del processo la parola deve tornare proprio alle cittadine e ai cittadini europei attraverso un referendum pan-europeo.

## Bibliografia

BISOGNI G., BRONZINI G., PICCONE V., *La Carta dei Diritti dell'Unione Europea. Casi e materiali*, Taranto, 2009.

DASTOLI P.V., SANTANIELLO R., *C'eravamo tanto amati*, Milano, 2014.

PRIOLLAUD F.X., SIRITZKY D., *Le Traité de Lisbonne*, Paris, 2008.

SANTANIELLO R., *Capire l'Unione Europea*, Bologna, 2016.

SASSOON D., *La Cultura degli Europei dal 1980 ad oggi*, Milano, 2008.

SPINELLI A., *PCI Che fare ?*, Torino, 1979.

## Abstract

Dopo aver tratteggiato le radici dell'idea dell'Europa unita in prospettiva storica, l'autore evidenzia la necessità di un progetto comune e condiviso per la ripartenza dopo la pandemia causata dal Covid-19. Sulle basi della progressiva formazione della coscienza europea e di un patrimonio comune condiviso, sia dal punto di vista giuridico che da quello culturale, l'UE deve rafforzare la propria coesione ed i singoli Stati membri devono evitare di cedere alle istanze nazionaliste che possono poi degenerare in limitazioni della vita politica democratica, come pure avvenuto in tempi recenti. L'auspicio dell'autore è, quindi, rivolto ad un rinnovamento dell'agenda politica europea, in grado di raccogliere le sfide che la pandemia ha lanciato e superare le criticità emerse, nel senso di un nuovo senso di appartenenza e di unitarietà.

**Parole chiave:** Unione Europea, patrimonio (giuridico e culturale) comune condiviso, sfide della pandemia, nuova coesione, appartenenza ed unità all'UE.

## Abstract

After recalling the roots of the idea of a united Europe in a historical perspective, the author highlights how now the EU needs a common, shared project for the restart after the Covid-19 pandemic. On the basis of the progressive affirmation of the European conscience and of a shared common heritage, both from a legal and cultural point of view, the EU must strengthen its cohesion and the Member States must avoid giving into nationalist demands which can then degenerate into limitations of democratic political life, as has happened in recent times. The author's wish is therefore aimed at a renewal of the European political agenda, capable of meeting the challenges that the pandemic has created and overcoming the critical issues which have emerged, with a new sense of belonging and unity.

**Keywords:** European Union, shared (cultural and legal) common heritage, challenges after the pandemic, new cohesion, sense of unity and belonging to EU.



# Trattamento dei dati in situazione di emergenza sanitaria: le indicazioni dell'European Data Protection Board e la normativa italiana

---

*Angela Busacca\**

## 1. Introduzione

Le condizioni di emergenza sanitaria determinata dal diffondersi del virus Covid-19 hanno posto l'esigenza di misure eccezionali indirizzate al contrasto degli effetti del contagio e, in parallelo, al contenimento della diffusione del virus. Si è reso quindi necessario veicolare una enorme e continua quantità informazioni e dati inerenti proprio alla propagazione del Covid-19, al numero dei soggetti infettati e alle diverse forme di manifestazione della patologia nonché ai risultati delle sperimentazioni e delle cure: al fine di realizzare una efficiente collaborazione tra le diverse organizzazioni chiamate a gestire l'emergenza ed a svolgere attività sul territorio, la comunicazione ha assunto un ruolo fondamentale ed incompressibile. La circolazione ed il trasferimento dei dati e delle informazioni avviene continuamente ed in dimensione non solo nazionale, ma soprattutto internazionale e, di conseguenza, pone una serie di criticità legate al necessario bilanciamento con i diritti dei soggetti interessati, sia in termini di liceità del trattamento dei dati personali che in termini di tutela della riservatezza. Peraltro, con riferimento alle contingenze considerate, l'attenzione si appunta sulla modalità e sui principi di trattamento di alcune categorie di dati, prima tra tutte quella dei dati sanitari, che sono da sempre ritenuti meritevoli di particolari garanzie per l'afferenza alla sfera più intima e personale del soggetto.

Proprio in considerazione della particolarità della situazione emergenziale, pertanto, il Comitato Europeo per la protezione dei dati (di

---

\*Università Mediterranea di Reggio Calabria.

seguito indicato con l'acronimo anglofono EDPB<sup>1</sup>) ha reso la “Dichiarazione sul trattamento dei dati personali nel contesto dell'epidemia di Covid-19”<sup>2</sup>, contenente indicazioni relative al contemperamento delle disposizioni eccezionali che possono essere adottate dagli Stati membri con i principi del Regolamento Generale Protezione Dati 679/2016/UE (di seguito indicato con l'acronimo, ormai entrato nel linguaggio comune, GDPR<sup>3</sup>) e ricordando che, sebbene l'emergenza sia “condizione giuridica che può legittimare limitazioni della libertà”, tali limitazioni debbano in

<sup>1</sup> Il Comitato Europeo per la protezione dei dati è stato istituito dal GDPR, che ne regola altresì composizione, caratteri e compiti al capo VII (Cooperazione e coerenza), sezione 3, artt. 68-76. Il Comitato, che è “istituito quale organismo dell'Unione” con personalità giuridica, è composto dal garante europeo per la protezione dei dati e dai rappresentanti delle autorità nazionali di controllo (art.68), si pone in linea di ideale continuità con il Gruppo di Lavoro art.29 (indicato con l'acronimo WP29), previsto dalla precedente direttiva 95/46/CE agli artt. 29-30. In estrema sintesi appare opportuno evidenziare come il Comitato, che pure raccoglie l'eredità del lavoro svolto dal WP29 non soltanto nei decenni di vigenza della direttiva 95/46/CE ma soprattutto nei due anni precedenti l'applicazione del Regolamento, gode di un diverso riconoscimento (no più gruppo di lavoro, ma ente dell'UE dotato di soggettività giuridica) nonché di “poteri maggiori e più cogenti” rispetto al predecessore. Nell'ambito di una vasta bibliografia in argomento, cfr. C. IPPOLITI MARTINI, *Comitato Europeo per la protezione dei dati*, in G. FINOCCHIARO (a cura di), *La protezione dei dati personali in Italia. Regolamento UE n. 2016/679 e d.lgs. 10 agosto 2018, n.101*, Bologna, 2019, p. 725 ss.; L. PATTI, A. PATALANO, C. CIMAROSA, *Comitato europeo per la protezione dei dati, artt. 68-76*, in G. M. RICCIO, G. SCORZA, E. BELISARIO (a cura di), *GDPR e normativa privacy*, Milano, 2018, p. 549 ss.; C. FIGLIOLA, M. MACCHIA, *Autorità per la privacy e Comitato Europeo nel quadro del “General data Protection Regulation”*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, p. 423 ss.

<sup>2</sup> *Statement by the EDPB Chair on the processing of personal data in the context of the COVID-19 outbreak*, consultabile integralmente on line all'indirizzo [https://edpb.europa.eu/news/news/2020/statement-edpb-chair-processing-personal-data-context-covid-19-outbreak\\_it](https://edpb.europa.eu/news/news/2020/statement-edpb-chair-processing-personal-data-context-covid-19-outbreak_it) (consultato in data 30.04.2020); in italiano all'indirizzo <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9295504> (consultato in data 30.04.2020).

<sup>3</sup> La bibliografia sul GDPR e sull'adeguamento delle legislazioni nazionali si presenta, come è facile immaginare, estremamente ricca ed articolata; senza alcuna pretesa di esaustività ma con solo valore esemplificativo, oltre ai già considerati G. FINOCCHIARO (a cura di), *La protezione dei dati personali in Italia. Regolamento UE n. 2016/679 e d.lgs. 10 agosto 2018, n.101* e G. M. RICCIO, G. SCORZA, E. BELISARIO (a cura di), *GDPR e normativa privacy*, Milano, possono citarsi: N. Zorzi Galgano (a cura di) *Persona e mercato dei dati. Riflessioni sul GDPR*, Padova, 2019, V. CUFFARO, R. D'ORAZIO, V. RICCIUTO (a cura di), *I dati personali nel diritto europeo*, Torino, 2019, E. Tosi (a cura di) *Privacy digitale*, Milano, 2019, V. SCIAUDONE, E. CARAVÀ, *Il codice della privacy*, Pisa, 2019; S. Sica, V. D'ANTONIO, G. M. RICCIO, *La nuova disciplina europea della privacy*, Padova, 2016; F. PIZZETTI, *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati. I) Dalla Direttiva 95/46 al nuovo Regolamento europeo. II) il regolamento europeo 2016/679*, Torino, 2016; C. BISTOLFI, L. BOLOGNINO, E. PELINO, *Il Regolamento privacy europeo. Commentario alla nuova disciplina sulla protezione dei dati personali*, Milano, 2016.

ogni caso essere “*proporzionate e confinate al periodo di emergenza*”<sup>4</sup>. Preliminarmente all’analisi delle indicazioni contenute nella Dichiarazione, tuttavia, appare opportuno richiamare l’inquadramento generale della categoria dei dati sanitari nel GDPR nonché alcuni passaggi dei considerando relativi proprio alle situazioni di preminente interesse pubblico e di contrasto alle epidemie ed alle malattie trasmissibili nel trattamento delle categorie particolari di dati.

## 2. I dati sanitari quali categoria particolare di dati ed i limiti alle attività di trattamento

Il GDPR presenta una generale definizione di “dati personali” all’art. 4 n.1<sup>5</sup>, determinando una sorta di macro-categoria di dati per il trattamento dei quali indica nelle disposizioni successive i principi ed i criteri di liceità del trattamento<sup>6</sup>; successivamente, all’art. 9 si ritrova una ulterio-

---

<sup>4</sup> “*Emergency is a legal condition which may legitimise restrictions of freedoms provided these restrictions are proportionate and limited to the emergency period*” ([https://edpb.europa.eu/news/news/2020/statement-edpb-chair-processing-personal-data-context-covid-19-outbreak\\_it](https://edpb.europa.eu/news/news/2020/statement-edpb-chair-processing-personal-data-context-covid-19-outbreak_it), cit.)

<sup>5</sup> Secondo la definizione dell’art. 4 n.1) del GDPR, il dato personale è : “*qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile (“interessato”); si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all’ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale*”; sul punto cfr. M. G. STANZIONE (*Il regolamento europeo sulla privacy: origini ed ambito di applicazione*, in *Europa e diritto privato*, 2016, p. 1256) che evidenzia il profilo innovativo della disposizione proprio nell’ampliamento della nozione di “dato personale” a tutta una serie di informazioni che identificano o rendono identificabile la persona (nome, numero di identificazione, dati relativi alla geo-localizzazione, identificativi on line ed elementi relativi all’identità genetica), sottolineando altresì come l’evoluzione della tutela dei dati personali appaia strettamente correlata al libero sviluppo della personalità nell’età contemporanea.

<sup>6</sup> Il riferimento è, principalmente, agli artt. 5 (principi applicabili al trattamento), 6 (Liceità del trattamento) e 7 (Condizioni per il consenso); in particolare, l’art. 5 indica, quale catalogo generale dei principi di trattamento, in primo luogo liceità, correttezza e trasparenza (lett.a), limitazione delle finalità (lett.b), minimizzazione dei dati (lett.c), esattezza (lett.d), limitazione della conservazione (lett. e), integrità e riservatezza (lett. f); in argomento cfr. F. RESTA, *Principi applicabili al trattamento dei dati personali*. Art. 5, in G. M. RICCIO, G. SCORZA, E. BELISARIO (a cura di), *GDPR e normativa privacy*, cit., p. 49 ss; F. BRAVO, *Il consenso e le altre condizioni di liceità del trattamento dei dati personali*, in G. FINOCCHIARO (a cura di) *Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, Bologna, 2017, p. 101 ss.

re classificazione l'indicazione delle "categorie particolari di dati", per le quali si pone, al comma I, un generale divieto di trattamento, temperato poi al comma II, dall'enumerazione delle ipotesi di liceità per consenso dell'interessato e per una serie di circostanze riconducibili, in estrema sintesi di suddivisione, a profili di interesse dell'interessato, del titolare del trattamento o della comunità sociale<sup>7</sup>.

Tra le categorie particolari di dati, per i profili di interesse nell'economia del presente contributo, assumono particolare rilievo, tra gli altri, i dati "relativi alla salute", i dati genetici ed eventualmente anche i dati "biometrici intesi ad identificare in modo univoco una persona fisica". Si tratta, come appare chiaro già a prima lettura, di categorie volutamente ampie che permettono di ricondurre all'ambito di operatività dell'art.9 GDPR tutta una serie di dati non soltanto relativi alla presenza/assenza di patologie ed alle modalità di cura, ma inerenti ad più ampio concetto di "salute"<sup>8</sup>, in grado di comprendere lo stato di benessere del soggetto e dello sviluppo della sua personalità, ed al contempo le implicazioni di eventuali alterazioni del detto stato di benessere; ancora, con riferimen-

---

<sup>7</sup> Sulle categorie particolari di dati ex art. 9 GDPR, cfr. A. CATALETTA, *Categorie particolari di dati: le regole generali e i trattamenti specifici*, in G.FINOCCHIARO (a cura di), *La protezione dei dati personali in Italia. Regolamento UE n. 2016/679 e d.lgs. 10 agosto 2018, n.101*, cit., p. 204 ss.; G. Druetta, *Categorie particolari di dati. Art. 9* in G. M. RICCIO, G. SCORZA, E. BELISARIO (a cura di), *GDPR e normativa privacy*, cit., p. 89 ss; M. GRANIERI, *Il trattamento di categorie particolari di dati personali nel Reg. UE 2016/679*, in NLCC, 2017, p. 165 ss.; sia consentito altresì il richiamo ad A. BUSACCA, *Le "categorie particolari di dati" ex art. 9 GDPR. Divieti, eccezioni e limiti alle attività di trattamento*, in *OIDU-Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2018, p. 36 ss.

<sup>8</sup> La definizione di "dati relativi alla salute" si ritrova all'art. 4 n.15: "i dati personali attinenti alla salute fisica o mentale di una persona fisica, compresa la prestazione di servizi di assistenza sanitaria, che rivelano informazioni relative al suo stato di salute"; in argomento, cfr. P. GUARDA, *I dati sanitari*, in V. CUFFARO, R. D'ORAZIO, V. RICCIUTO (a cura di), *I dati personali nel diritto europeo*, p. 591 ss; L. GRECO, *Sanità e protezione dei dati personali*, in G. FINOCCHIARO (a cura di), *La protezione dei dati personali in Italia. Regolamento UE n. 2016/679 e d.lgs. 10 agosto 2018, n.101*, cit., p. 244.



to ai dati genetici<sup>9</sup>, si tratta di dati che oltrepassano la sfera personale del soggetto per riferirsi alla famiglia genetica, quindi ad una condivisione dell'informazione contenuta nel dato, riferibile, con diverse modalità, agli appartenenti allo stesso "gruppo biologico"; da ultimo i dati biometrici<sup>10</sup> appaiono invece strettamente collegati all'essere fisico del soggetto e rappresentano un patrimonio inalienabile e non duplicabile, che trova proprio nella sua unicità e nella capacità di identificazione la ragione della tutela rafforzata.

Come anticipato, per tutte le categorie dell'art.9 comma I, viene posto un generale divieto di attività di trattamento che non si applica, tuttavia, qualora ricorra uno dei casi previsti dal comma II, tra i quali, oltre al consenso dell'interessato: "tutelare un interesse vitale dell'interessato o di altra persona fisica qualora l'interessato si trovi nell'incapacità, fisica o giuridica, di prestare il proprio consenso" (lett.c); "per motivi di interesse pubblico rilevante sulla base del Diritto dell'Unione o degli Stati membri" (lett.g) sempre nel rispetto dei principi di finalità e proporzionalità e nel rispetto dei diritti dell'interessato; "per finalità di medicina preventiva o di medicina del lavoro" ovvero per "gestione dei sistemi e

---

<sup>9</sup> La definizione di "dati genetici" si ritrova all'art. 4 n.13: "i dati personali relativi alle caratteristiche genetiche ereditarie o acquisite di una persona fisica che forniscono informazioni univoche sulla fisiologia o sulla salute di detta persona fisica, e che risultano in particolare dall'analisi di un campione biologico della persona fisica in questione"; già da una prima lettura appaiono chiare le implicazioni sia in termini di utilizzabilità dei campioni biologici e diritti della persona, ma altresì in termini di carattere peculiare del dato genetico, idoneo a fornire informazioni (condivise) sugli appartenenti al gruppo biologico. In argomento, con carattere generale, cfr. E. PALMERINI, *Informazione genetica e tutela della persona. Implicazioni giuridiche delle analisi genetiche*, Pisa 2004; W. LATTANZI, *Ricerca genetica e protezione dei dati personali*, in P. ZATTI, S. RODOTÀ (a cura di) *Trattato di Biodiritto. Il governo del corpo* Milano, 2011, p. 319 ss.

<sup>10</sup> La definizione di "dati biometrici" si ritrova all'art. 4 n.14: "i dati personali ottenuti da un trattamento tecnico specifico relativi alle caratteristiche fisiche, fisiologiche o comportamentali di una persona fisica che ne consentono o confermano l'identificazione univoca, quali l'immagine facciale o i dati dattiloscopici"; si tratta indubbiamente di una nuova categoria di dati che non manca di ingenerare interrogativi, soprattutto in relazione alla sempre più pervasiva ingerenza della tecnologia sulla sfera biologica e privata della persona umana, non solo in termini di tutela dell'identità e degli identificativi univoci, ma altresì in termini di utilizzo dei dati nell'ambito delle scienze neurali; in argomento, cfr. R. CATALANO, *Neuromarketing e tutela civile dei dati biometrici*, in *Comparazione e diritto civile*, 2019; G. FORMICI, *Sistemi di riconoscimento e dati biometrici: una nuova sfida per i Legislatori e le Corti*, in *DPCE on line*, 2019, p. 1107 ss; M. SALA, *Autenticazione e cifrazione di dati biometrici*, in *Gnosis*, 2016, p. 194 ss.; S. GIROTTO, *Trattamento dei dati biometrici e dignità della persona*, in *NGCC*, 2012, 248 ss..

servizi e servizi sanitari o sociali” (lett. h); “per motivi di interesse pubblico nel settore della sanità pubblica, quali la protezione da gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero” o per assicurare “la garanzia di parametri elevati di qualità e sicurezza dell’assistenza sanitaria e dei medicinali e dei dispositivi medici” (lett.i).

Proprio questo ultimo caso rappresenta appieno la situazione attuale, alla quale possono ricondursi anche i considerando nn. 46, 52, 53 e 54, laddove possono ritrovarsi specifici riferimenti alla necessità di “tenere sotto controllo l’evoluzione di epidemie” (c. 46), nonché alle “esigenze di sicurezza sanitaria, controllo ed allerta” per il monitoraggio e la prevenzione della diffusione “di malattie trasmissibili ed altre minacce gravi alla salute” (c. 52). La presenza di motivi di interesse pubblico, collegati alla salute pubblica e con dimensione sovranazionale del rischio di contagio, viene indicata espressamente come ipotesi di liceità del trattamento pur in assenza del consenso dell’interessato, ribadendo tuttavia, non soltanto la contestuale necessità di misure di salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali dell’interessato, ma altresì una stretta limitazione dei soggetti legittimati al trattamento, con riferimento alla nozione di “sanità pubblica” prevista dal Regolamento n. 1338/2008/CE<sup>11</sup> ed esclusione di eventuali terzi che agiscano per altre finalità, quali ad esempio compagnie di assicurazioni o datori di lavoro.

Il quadro normativo generale di riferimento, seppur in estrema sintesi, presenta dunque le seguenti coordinate: divieto di trattamento dei dati personali relativi allo stato di salute con eccezione delle ipotesi di consenso dell’interessato (o di tutela di un interesse vitale dell’interessato o di un terzo) e di motivazioni di interesse pubblico o collegate alla sanità pubblica, avendo sempre riguardo alla tutela degli interessi e delle libertà fondamentali dell’interessato e nel rispetto dei principi di liceità del trattamento; appare chiaro, pertanto, che sebbene in presenza di situazioni di emergenza, non possa tuttavia accettarsi l’idea di una deroga

---

<sup>11</sup> Regolamento n.1338/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio 16 dicembre 2008 relativo alle statistiche comunitarie in materia di sanità pubblica e di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, consultabile integralmente sub <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R1338&from=EL> (consultato in data 30. 04. 2020); l’art. 3 lett. c riporta la seguente definizione di “sanità pubblica”: “tutti gli elementi relativi alla salute, ossia lo stato di salute, morbilità e disabilità incluse, i determinanti aventi un effetto su tale stato di salute, le necessità in materia di assistenza sanitaria, le risorse destinate all’assistenza sanitaria, la prestazione di assistenza sanitaria e l’accesso universale ad essa, la spesa sanitaria e il relativo finanziamento e le cause di mortalità”.

che legittimi trattamenti di dati personali sanitari (e, più in generale, delle categorie particolari di dati ex art.9) che siano svincolati dalle regole basilari del GDPR.

Accanto alla cornice normativa prevista dal GDPR, ancora, deve considerarsi quanto previsto dalla cd. Convenzione di Strasburgo 108+ (Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale, come modificata nel 2018<sup>12</sup>), dal momento che le dimensioni globali della pandemia determineranno una ingente mole di dati per il trattamento (efficiente) dei quali non potrà evitarsi il ricorso a strumenti automatizzati ed applicazioni AI. Proprio in relazione a questo ultimo profilo, negli ultimi giorni del mese di Aprile si è avuta una dichiarazione congiunta dei responsabili del Comitato Convenzione 108+ e del Commissario UE per la protezione dei dati personali, indirizzata proprio a riassumere i principi di trattamento e di salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali in relazione ai trattamenti effettuati con metodologie di *data analytics* e l'utilizzo di tecnologie digitali di tracciamento<sup>13</sup>.

Nel quadro globale, ed anzi ben prima della stessa dichiarazione di pandemia parte dell'OMS, la situazione italiana si è presentata sin da subito particolarmente grave ed ha richiesto l'adozione di misure urgenti e straordinarie, chiamando l'attuale governo all'adozione di una serie di provvedimenti emergenziali nelle diverse forme dei decreti legge e dei

---

<sup>12</sup> Convenzione del Consiglio d'Europa del 28 gennaio 1981 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale, modificata nel 2018 con il Protocollo addizionale (Elsinore, 17-18 maggio 2018) ed indicata oggi come Convenzione 108+; il testo completo è consultabile all'indirizzo [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=090000168089ff4e](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168089ff4e) (consultato in data 30.04.2020); in relazione all'adesione dell'Italia al Protocollo, cfr. Firmato dall'Italia il Protocollo emendativo della Convenzione 108 sulla protezione degli individui rispetto al trattamento automatizzato dei dati personali, doc. web 9088792 consultabile all'indirizzo <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9088792> (consultato in data 30.04.2020)

<sup>13</sup> *Joint Statement on Digital Contact Tracing by Alessandra Pierucci, Chair of the Committee of Convention 108 and Jean-Philippe Walter, Data Protection Commissioner of the Council of Europe*, Strasburgo 28 aprile 2020; il testo integrale è consultabile all'indirizzo <https://rm.coe.int/covid19-joint-statement-28-april/16809e3fd7> (consultato in data 05.05.2020).

Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>14</sup> nell'ambito dei quali sono inserite alcune disposizioni espressamente dedicate alla tutela della riservatezza ed alle misure straordinarie da adottare in relazione al trattamento dei dati personali<sup>15</sup>.

### 3. La Dichiarazione dell'EDPB: liceità di trattamento e rispetto dei principi fondamentali

La Dichiarazione si apre con una affermazione di carattere generale: “le norme in materia di protezione dei dati (come il regolamento generale sulla protezione dei dati) non ostacolano l'adozione di misure per il contrasto della pandemia di coronavirus”, evidenziando come l'interesse generale della collettività nella lotta alle malattie trasmissibili debba essere perseguito utilizzando tutte le tecniche e tecnologie che possono contribuire ad arginare i contagi ed a contrastare la diffusione e gli effetti nefasti dei virus. Nell'ideale bilanciamento degli interessi, pertanto, l'interesse pubblico collegato alla finalità di sanità pubblica e contrasto alla pandemia risulta prevalente sul principio del consenso e può legittimare attività di trattamento dei dati per i quali, tuttavia, titolari e responsabili “devono garantire la protezione dei dati personali” e devono agire, in ogni caso, nel rispetto dei principi generali del diritto e nell'ambito di misure eccezionali giustificate dalla situazione di emergenza. Punto fondamentale è, infatti, la stretta relazione tra situazione emergenziale e durata delle misure di carattere eccezionale, posto che queste ultime non possono intendersi né come permanenti né come irrevocabili, dovendosi, altresì, prevedere, una volta cessata l'emergenza, il ripristino delle misure ordinarie e la cessazione delle cause di deroga.

44

---

<sup>14</sup> Sulla (copiosa) legislazione emergenziale che ha caratterizzato l'ultimo periodo, si rinvia, tra gli altri, agli speciali delle riviste *Giustiziacivile.it* (*Emergenza Covid-19. Speciale. Uniti per l'Italia*, disponibile all'indirizzo <http://giustiziacivile.com/editoriali/speciale-emergenza-covid-19>, consultato il 05.05.2020), *Federalismi.it* (<https://www.federalismi.it/nv14/homepage.cfm>, consultato il 14.05.2020), *Diritti regionali* (in particolare, cfr. C. DRIGO, A. MORELLI, *L'emergenza sanitaria da covid-19. Normativa, atti amministrativi, giurisprudenza e bibliografia. Dossier.*, all'indirizzo <https://www.dirittiregionali.it/2020/03/16/dossier-lemergenza-sanitaria-da-covid-19-normativa-atti-amministrativi-giurisprudenza-e-dottrina/>, consultato in data 14.05.2020).

<sup>15</sup> Nelle seguenti considerazioni, pertanto, accanto all'analisi del contenuto della Dichiarazione si cercherà di fare anche un primo confronto con le disposizioni italiane, rinviando tuttavia, per una disamina più attenta e puntuale, ai più compiuti esiti della ricerca di prossima pubblicazione sulla Rivista.

Il testo della Dichiarazione si articola in 4 punti: due di carattere generale (1. Liceità del trattamento; 2. Principi fondamentali relativi al trattamento dei dati personali) e due più specifici (3. Uso di dati di localizzazione di dispositivi mobili; 4. Contesto lavorativo) ed indica una serie di accorgimenti e principi che gli Stati membri devono rispettare nell'adozione di misure particolari (anche in deroga al GDPR) nell'ambito del contrasto all'emergenza Covid-19<sup>16</sup>. Primo argomento ad essere considerato (1.1) è la liceità del trattamento delle categorie particolari di dati, con riferimento alle ipotesi dell'art. 9 comma II GDPR, evidenziando come tutte le misure eccezionali debbano essere ricondotte a tali ipotesi ed inquadrate nelle competenze riconosciute dal diritto nazionale. Abbiamo già sottolineato come la situazione emergenziale possa legittimare le attività di trattamento dei dati personali pur in assenza del consenso dell'interessato, ma senza travalicare o disattendere i principi di liceità del trattamento. Pertanto, è ben possibile che delle autorità sanitarie pubbliche siano autorizzate a compiere tali trattamenti (e, possiamo aggiungere, rendere ciò possibile anche ad altri soggetti che svolgono attività ausiliarie e/o funzionali a quelle sanitarie), ma l'EDPB puntualizza che ciò debba avvenire *“nel rispetto delle condizioni sancite dal GDPR”* ed altresì quando tale autorizzazione ricada *“nell'ambito delle competenze che il diritto nazionale attribuisce a tale autorità pubblica”*. Secondo argomento (1.2) è il trattamento dei dati personali nell'ambito dei rapporti di lavoro, che anticipa in termini generali le indicazioni poi specificate al successivo punto 4, richiamando le ipotesi dell'art.9 comma II (adempimento di obbligo del datore di lavoro, interesse pubblico rilevante nell'ambito della sanità pubblica e tutela di interessi vitali dell'interessato). Terzo ed ultimo argomento (1.3) è il trattamento dei dati che possono essere raccolti attraverso le telecomunicazioni e le comunicazioni elettroniche, richiamando anche l'art.15 della direttiva 2002/58/CE (direttiva relativa alla

---

<sup>16</sup> Sul punto, anticipando alcune considerazioni che saranno svolte nell'ambito del successivo §5, può evidenziarsi che, anche in Italia, i temi del trattamento delle categorie particolari di dati personali e della tutela della riservatezza hanno trovato posto nella legislazione emergenziale, in particolare nell'art. 14 del decreto legge 17 marzo 2020 n.18 , poi confluito nell'art. 17 bis della legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27 e nell'art. 6 del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, con particolare riferimento all'utilizzo di applicazioni di *contact tracing*.

vita privata e alle comunicazioni elettroniche, cd. direttiva *e-privacy*<sup>17</sup>) in ordine alla possibilità di utilizzo dei dati di ubicazione, per i quali si richiede il consenso dell'interessato o, da parte dell'operatore, l'adozione di misure di anonimizzazione; in particolare, proprio in riferimento ai dati di ubicazione, l'art.15 prevede che gli Stati membri possano, per motivi di sicurezza pubblica, emanare norme di carattere eccezionale che devono, tuttavia, essere adottate solo se costituiscono “una misura necessaria, adeguata e proporzionata all'interno di una società democratica” e siano “rigorosamente limitate alla durata dell'emergenza”<sup>18</sup>.

Carattere ugualmente generale deve riconoscersi al punto 2, relativo ai principi fondamentali che devono essere applicati alle attività di trattamento, sebbene poste in essere nell'ambito di contesti emergenziali; è importante sottolineare che l'emergenza non può in ogni caso giustificare l'obliterazione dei principi fondamentali del GDPR, quali quelli di finalità e proporzionalità nonché l'obbligo di adeguata informazione per gli interessati<sup>19</sup>. Sebbene le necessità di contrasto al diffondersi del contagio e quelle di studio e ricerca ai fini del progresso medico-scientifico per l'individuazione di una cura od un vaccino, giustifichino, anzi richiedano una veloce ed efficiente circolazione dei dati personali fra le autorità sanitarie, gli standard di tutela garantiti dal GDPR non possono

---

<sup>17</sup> Direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 2002 relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche); il testo completo può leggersi all'indirizzo <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/35284> (consultato in data 30.04.2020). In argomento cfr. G. CASSANO, M. AQUINO, *Il trattamento dei dati personali alla luce della Direttiva 2002/58* in *Contratti*, 2003, p. 402 ss.; S. GRIVA ZABERT, *Trattamento dei dati personali e tutela della privacy nelle comunicazioni elettroniche*, *ivi*, 2002, p. 1058 ss..

<sup>18</sup> Sul punto, cfr. G. RESTA, *La protezione dei dati personali nel diritto dell'emergenza Covid-19*. Editoriale del 05.05.2020 in *giustiziacivile.com* ([www.giustiziacivile.com](http://www.giustiziacivile.com), consultato il 14.05.2020)

<sup>19</sup> Gli artt. 13 e 14 del GDPR prevedono l'obbligo di fornire all'interessato una serie di informazioni relative ai trattamenti, alle finalità ed alle modalità scelte ed utilizzate dal titolare nonché dati identificativi e di contatto del titolare e, eventualmente, del responsabile dei trattamenti. Peraltro, come osservato già dai primi commentatori, sebbene il GDPR distingua a seconda delle ipotesi di raccolta presso l'interessato (ad esempio attraverso compilazione di un *form on line*; art.13) o di raccolta da altre fonti (art.14), “è importante, per ragioni di coerenza e tutela del soggetto interessato, che il contenuto informativo non sia, ove possibile ed ove opportuno, frammentato o disperso, ma presentato unitariamente” (in questi termini, P. TODARO, *Informazioni da fornire qualora i dati personali siano raccolti presso l'interessato. Art.13*, in G. M. RICCIO, G. SCORZA, E. BELISARIO (a cura di), *GDPR e normativa privacy, cit.*, p. 135 ss.).

essere ridotti, soprattutto con riferimento ai tempi di conservazione dei dati. L'interessato deve mantenere inalterato il proprio patrimonio di diritti, tra i quali quello ad una informazione chiara ed accessibile, sia dal punto di vista dei contenuti che da quello della formulazione linguistica<sup>20</sup>; parimenti, viene previsto che debbano essere documentabili anche le "misure messe in campo" ed i processi decisionali adottati e su questo ultimo punto potrebbe aprirsi un dibattito che chiami in causa quanto previsto dall'art.22 del GDPR in tema di trattamenti automatizzati<sup>21</sup>. Anche in considerazione della mole dei flussi di dati che circolano tra i soggetti autorizzati, appare più che plausibile l'utilizzo di metodologie ed applicazioni AI che comportino trattamenti sequenziali ed automatizzati, riproponendosi, pertanto, i dubbi, più volte manifestati dalla dottrina<sup>22</sup>, in ordine alla configurabilità (o meno) di un diritto alla *disclosure* sugli strumenti automatizzati e sui possibili risultati di tali trattamenti; ancora, considerando la circolazione tra diversi soggetti, potrebbe porsi l'ulteriore dubbio sulla reale cognizione, da parte del primo titolare che effettua la raccolta dei dati personali sanitari, dei trattamenti che saranno posti in essere dai titolari successivi, sebbene tutti i trattamenti sarebbero, in ogni caso, accomunati dalla medesima finalità, cioè l'emergenza epidemiologica.

47

Sui profili considerati (liceità di trattamento e principi fondamentali), in riferimento alla legislazione italiana, viene in considerazione, come anticipato, quanto previsto dall'art. 14 d.l. n.18/2020 (oggi art. 17 bis

---

<sup>20</sup> La necessità di un linguaggio chiaro e comprensibile ricorre, come affermazione, in diversi considerando del GDPR: in particolare possono considerarsi il considerando 39 ("il principio di impone che le informazioni e le comunicazioni relative al trattamento dei dati personali siano facilmente accessibili e comprensibili e che sia utilizzato un linguaggio semplice e chiaro") ed il considerando 58 ("il principio di trasparenza impone che le informazioni destinate al pubblico o all'interessato siano concise, facilmente accessibili e di facile comprensione e che sia usato un linguaggio semplice e chiaro, oltre che, se del caso, una visualizzazione").

<sup>21</sup> E. PELLECCIA, *Profilazione e decisioni automatizzate al tempo della black box society: qualità dei dati e leggibilità dell'algoritmo nella cornice della responsible research and innovation* in NLCC, 2018 p. 1209 ss.; A. CAIA, *Processo decisionale automatizzato relativo alle persone fisiche, compresa la profilazione*, in G. M. RICCIO, G. SCORZA, E. BELISARIO (a cura di), *GDPR e normativa privacy*, cit., p. 219 ss..

<sup>22</sup> Sulla opportunità di *policies* di *disclosure* nei confronti dell'interessato, cfr. R. MESSINETTI, *La tutela della persona umana versus l'intelligenza artificiale. Potere decisionale dell'apparato tecnologico e diritto alla spiegazione della decisione automatizzata*, in *Contratto e Impresa*, 2019, p. 861 ss.

della l. n. 27/2020) che, riprendendo proprio le indicazioni dell'EDPB, compendia tre profili fondamentali: a) estensione del novero dei soggetti legittimati a svolgere attività di trattamento dei dati personali, compresi quelli sanitari; b) semplificazione nelle procedure relative al conferimento di incarichi di trattamento dati nell'ambito degli enti legittimati ed altresì semplificazione nell'informativa da fornire agli interessati; c) garanzia del rispetto dei principi generali in materia di trattamento dei dati personali e previsione delle misure idonee da adottare, una volta cessato lo stato di emergenza, per ricondurre il regime straordinario di trattamento dei dati all'ambito delle ordinarie competenze e regole per i soggetti titolari.

48

Una dettagliata analisi della norma in questione esula dall'economia delle presenti considerazioni, tuttavia possono evidenziarsi alcuni profili. Vengono espressamente indicati, all'art.14 comma 1 (17bis comma 1), i soggetti operanti nell'ambito del Servizio Nazionale di Protezione Civile, i soggetti attuatori dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 630/2020, gli Uffici del Ministero della Salute e dell'Istituto Superiore di Sanità, le strutture pubbliche e private che operano nell'ambito del SSN, i soggetti deputati a monitorare e garantire l'esecuzione delle misure disposte ai sensi dell'art.3 del dl.6/2020 convertito nella l.13/2020. A tutti questi soggetti è data facoltà di effettuare trattamenti dei dati personali, nonché delle categorie particolari di dati personali (art.9 GDPR) e dei dati giudiziari (art.10 GDPR) che devono risultare necessari nell'espletamento delle funzioni attribuite nell'emergenza sanitaria in atto e che, pertanto, anche in assenza del consenso dell'interessato risulteranno comunque leciti perché sorretti da motivi di interesse pubblico rilevante, per finalità di diagnosi, assistenza o terapia sanitaria o sociale ed ancora per la protezione da gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero; ancora viene espressamente indicato come tali soggetti possano porre in essere attività di comunicazione e scambio reciproco dei dati, nell'ottica di predisporre le più adeguate misure di gestione dell'emergenza sanitaria. Il successivo comma 2 amplia ulteriormente sia il novero dei soggetti legittimati, indicando la possibilità che anche soggetti pubblici e privati diversi da quelli del comma 1 possano effettuare attività di trattamento che quello dell'oggetto dei trattamenti, indicando anche i dati diversi da quelli degli artt.9 e 10 GDPR; per tali soggetti, tuttavia, è necessario che il trattamento risulti indispensabile ai fini dello svolgimento delle attività connesse alla gestione dell'emergenza. La previsione di modalità semplificata per il conferi-



mento degli incarichi e per la comunicazione dell'informativa si colloca nell'ottica di una agevolazione per l'adempimento di obblighi gravanti sul titolare del trattamento ai fini della liceità delle attività di trattamento dei dati personali. Si tratta, peraltro, di obblighi che attengono a due diverse sfere di attività del titolare, dal momento che il conferimento delle funzioni (comma 4) attiene all'organizzazione interna, mentre l'informativa (comma 5) attiene alla sfera esterna, cioè a quella dei rapporti con gli interessati. In particolare, con riferimento alla organizzazione delle attività di trattamento, viene previsto che l'attribuzione di compiti e funzioni connessi al trattamento dei dati personali (come previsto dal d.lgs. 196/2003, art.2-quaterdecies) possa avvenire con modalità semplificate ed anche in forma orale; è opportuno tuttavia sottolineare che non viene meno l'obbligo di una designazione specifica ed espressa delle persone fisiche alle quali vengono attribuiti tali compiti. La semplificazione permette al titolare solo una organizzazione più snella, ma non lo esenta dalla responsabilità per eventuali illeciti nell'ambito delle attività di trattamento poste in essere dai soggetti preposti. Sempre nell'ottica della semplificazione collegata alla gestione dell'emergenza, il comma 5 prevede che l'informativa per gli interessati possa essere omessa o resa in forma semplificata, previa comunicazione della limitazione effettuata. Tale limitazione, peraltro, si pone nel solco di quanto previsto dall'art.23, 1, lett e) del GDPR, che prevede la possibilità di limitazione dei diritti dell'interessato (quale appunto quello a ricevere una completa informativa) per salvaguardare degli obiettivi di interesse pubblico generali, tra i quali rientra appieno la salute pubblica; le limitazioni possono essere disposte dagli Stati proprio in considerazione della necessità di fronteggiare una emergenza o garantire una esigenza di carattere sociale superiore ed in ogni caso, stante il carattere di eccezionalità del provvedimento, sarà opportuno prevederne altresì i limiti temporali e le precipue finalità. Il carattere eccezionale delle disposizioni dell'art.14 e le semplificazioni offerte ai titolari nell'ambito delle attività di trattamento non possono tuttavia prescindere dal rispetto dei principi fondamentali, come indicati dall'art.5 del GDPR. In particolare devono essere presi in considerazione i principi di minimizzazione, finalità e proporzionalità, per garantire che i dati, sia quelli personali dell'art.4 n.1 che quelli delle categorie particolari dai dati (art.9) nonché i dati giudiziari (art.10), vengano trattati dai soggetti indicati ai commi 1 e 2 della norma, esclusivamente per esigenze correlate alla gestione dell'emergenza e nel rispetto della dignità e della riservatezza degli interessati. In particolare per i dati

sanitari che sono oggetto di trattamento e strutturazione ai fini della valutazione delle modalità di diffusione ma altresì per la reazione e l'efficacia delle cure e delle terapie, sarebbe opportuno poter applicare modalità di anonimizzazione dei dati o, in subordine, misure che rendano non praticabili operazioni di *reverse engine*, tali cioè da poter risalire, dal dato aggregato, all'identificazione dell'interessato. Il ribadire la garanzia dei principi dell'art.5 evidenzia come la situazione di emergenza non debba tradursi in una indiscriminata abdicazione delle misure di tutela dell'interessato e dei dati personali ed anzi come debba essere prestata grande attenzione alle attività poste in essere dai soggetti previsti dal comma 1 ma soprattutto da quelli previsti dal comma 2, per i quali le attività di trattamento sono giustificate solo da comprovate necessità. L'interesse sotteso, infatti, oltre alla gestione nel momento, è altresì quello di evitare che in periodi successivi alla cessazione dello stato di emergenza (che, al momento dovrebbe durare fino al 31.07.2020) la circolazione dei dati e gli eventuali risultati dei trattamenti (sia in termini di elenchi di dati che in termini di statistiche o dati aggregati e strutturati) possano essere utilizzati per finalità estranee a quelle inizialmente previste o con modalità non più giustificate dalle contingenze. Proprio per questo, il sesto ed ultimo comma prevede l'obbligo per i soggetti indicati al comma 1 di adottare misure idonee a ricondurre i trattamenti effettuati nel periodo emergenziale "all'ambito delle ordinarie competenze e delle regole che disciplinano i trattamenti dei dati personali" (riprendendo l'espressione utilizzata dal Garante Privacy nel parere del 02 febbraio 2020): garantire una conservazione limitata nel tempo e funzionale alle eventuali esigenze che si proietteranno oltre la cessazione dell'emergenza (ad esempio ricerca scientifica e farmaceutica) ma al contempo prevedere misure di limitazione dei trattamenti e di eliminazione dei pattern di dati non più utili (e non resi anonimi).

#### 4. Uso dei dati di localizzazione da dispositivi mobili

Dopo i due punti di carattere e contenuto più generale, la Dichiarazione dell'EDPB si indirizza a trattare due profili particolari, adottando la struttura della domanda/risposta su questioni specifiche: l'uso dei dati da dispositivi mobili ed i trattamenti dei dati nei rapporti di lavoro.

Il tema dell'utilizzo dei dispositivi mobili e dei flussi dei dati originati/immagazzinati sugli stessi rappresenta una delle questioni più dibattute delle ultime settimane, con interventi che hanno interessato non soltan-

to il campo del diritto, ma altresì l'informatica, l'economia, la sociologia e l'antropologia. Punto di partenza comune di ogni considerazione in argomento è l'estrema diffusione dei dispositivi mobili<sup>23</sup>, attraverso i quali è possibile accedere ad una molteplicità di servizi on line, sia attraverso collegamenti a siti, portali, social network ed ogni altro canale di comunicazione della rete Internet, sia attraverso l'utilizzo delle applicazioni che possono essere installate sul dispositivo<sup>24</sup>. Diversi dei servizi indicati, peraltro, fanno uso di servizi di geolocalizzazione e/o immagazzinamento dei dati di navigazione, determinando non soltanto situazioni di profilazione degli utenti, ma in alcuni casi, delle vere e proprie operazioni di tracciamento degli spostamenti con indicazione (cronologica) del passaggio accanto a siti di importanza civica, artistica o soltanto commerciale, a loro volta presenti e segnalati sulla "mappa" del gestore dell'applicazione.

Su queste premesse appare chiaro come la possibilità di monitorare gli spostamenti e poter ricostruire, tramite operazioni di tracciamento, gli itinerari dei soggetti che portano con sé (smartphone o tablet) o indossano il dispositivo (si pensi ai cd. *smartwatch* od altri dispositivi cd.

---

<sup>23</sup> Dai dati del Report "Digital 2019" dell'agency di social media management "We are social", emerge che, in Italia, a fronte di una popolazione di quasi 60 milioni di abitanti, siano registrati più di 85 milioni di contratti per utenze mobili, per una media di connessione di più di tre ore giornaliere. Il persistere di situazioni di *digital divide* impone di evidenziare che a fronte del numero di contratti ed utenze attive, si calcola che esistano ancora forti disuguaglianze e che gli utenti effettivamente attivi on line tramite mobile siano i 3/5 della popolazione connessa (intendendo come "attivi" gli utenti che quotidianamente trascorrono on line un tempo superiore ai 60 minuti) e di questi circa il 65% utilizza il dispositivo mobile anche per transazioni e servizi. Ne consegue non soltanto la considerazione sulla (quasi) impossibilità per l'uomo contemporaneo di staccarsi dalle connessioni del dispositivo mobile (cd. *digital detox*), ma altresì la necessità di tutelare l'immane mole di dati che quotidianamente vengono immessi in rete tramite, appunto, tali dispositivi. Il report "Digital 2019" è consultabile all'indirizzo <https://wearesocial.com/it/blog/2019/01/digital-in-2019>, (visitato in data 13.05.2020).

<sup>24</sup> Y. LIU, *User control of personal information concerning mobile-app: notice and consent?* in *Computer Law & Security Review*, 30, 2014, p. 521 ss; D. MAC SITHING, *App law within: rights and regulation in the smartphone age*, in *International Journal of Law and Information Technology*, 21/2, 2013, pp. 154 ss.; R. MORO VISCONTI, *La valutazione delle mobile app*, in *Il diritto industriale*, 2015, p. 481.

*wearable*<sup>25</sup>, quali i rilevatori cardiofrequenzimetri connessi utilizzati dagli sportivi), potrebbe costituire un valido strumento per contrastare la diffusione del contagio e verificare la potenzialità di rischio di determinate zone o gruppi di persone.

Al contempo, è parimenti chiaro come tali strumenti siano profondamente invasivi della sfera personale degli interessati, soprattutto in riferimento alla possibilità di effettuare un controllo della vita e delle abitudini e determinare, attraverso analisi e strutturazione dei dati, una vera e propria forma di sorveglianza con ingerenza nella vita privata ed aperta violazione dei principi dell'art.8 della CEDU<sup>26</sup>. L'esperienza di alcuni ordinamenti extra-UE, che hanno sperimentato forme di *contact tracing* attraverso l'utilizzo ed il trattamento dei "dati di ubicazione" da dispositivi mobili ha spinto anche diversi Stati membri a valutare positivamente le possibilità di utilizzo di tecnologie digitali per finalità legate al contenimento dell'epidemia di COVID-19 e di monitoraggio dell'andamento, su base statistica e geografica, della diffusione e dell'incremento.

---

<sup>25</sup> La cd. *wearable technology* rappresenta una modalità di implementazione dell'efficienza e della facilità di utilizzo dei dispositivi mobili: attraverso la funzionalizzazione di oggetti di utilizzo comune, declinati in modalità smart e quindi connessi, è possibile non soltanto svolgere diverse attività contestualmente, ma altresì immagazzinare e trasmettere ingenti quantitativi di dati; in argomento L. FEROLA, E. GERMANI, *Il wearable computing e gli orizzonti futuri della privacy*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2014, p. 75 ss; con riferimento al più ampio campo dei dispositivi IoT, cfr. R. RUGGERI, "Internet delle cose" e problematiche giuridiche: alcune considerazioni, in *Cyberspazio e diritto*, 2016, p. 3; R. MORO VISCONTI, *Internet delle cose, networks e valore della connettività*, in *Il diritto industriale*, 2016, p. 536ss.

<sup>26</sup> Il problema è stato oggetto di particolare attenzione con riferimento al mondo del lavoro ed alla possibilità di controlli del datore attraverso l'utilizzo di dispositivi di geolocalizzazione installati sui veicoli o su dispositivi indossabili (si pensi al cd. caso Amazon, relativo al brevetto di braccialetti con dispositivi elettronici per il controllo delle attività di stoccaggio delle merci nei magazzini, presentati come dispositivi di sicurezza per segnalare eventuali intrusioni o pericoli, ma di fatto utili al controllo dei tempi ed alla modalità di lavoro dei singoli dipendenti). In argomento, cfr. P. TULLINI (a cura di) *Controlli a distanza e tutela dei dati del lavoratore*, Torino, 2017 (spec. p. 97 ss: *Il controllo a distanza attraverso gli strumenti per rendere la prestazione lavorativa. Tecnologie di controllo e tecnologie di lavoro: una distinzione possibile?*); sia consentito altresì il rinvio ad A. BUSACCA, *Trattamento dei dati nell'ambito dei rapporti di lavoro. Art. 88*, in G. M. RICCIO, G. SCORZA, E. BELISARIO (a cura di), *GDPR e normativa privacy*, cit., p. 638 ss. (spec. p.650 *la localizzazione satellitare in ambito lavorativo*).

to/decremento del numero dei contagi<sup>27</sup>. Sul punto, i contenuti della Dichiarazione dell’EDPB possono essere considerate le prime e più generali indicazioni, alle quali hanno fatto seguito, con riferimento all’UE, la Raccomandazione della Commissione 08 aprile 2020 (Racc. 2020/518/UE “Relativa ad un pacchetto di strumenti comuni dell’Unione per l’uso della tecnologia e dei dati al fine di contrastare la crisi Covid-19 ed uscirne, in particolare per quanto riguarda le applicazioni mobili e l’uso di dati anonimizzati sulla mobilità”<sup>28</sup>), nonché le Linee-Guida dello stesso EDPB 04/2020 adottate il 21 aprile 2020 (“sull’uso dei dati di localizzazione e degli strumenti per il tracciamento dei contatti nel contesto dell’emergenza legata al Covid-19”) e, da ultimo, la Dichiarazione Congiunta sul *Digital Contact Tracing* rilasciata dal Responsabile del Comitato Convenzione 108+ e dal Commissario UE per la protezione dei dati datata 20 aprile 2020<sup>29</sup>. Le implicazioni di questa sorta di ‘stratificazione’ di provvedimenti ed atti dettati dall’emergenza sono molteplici e le riflessioni

---

<sup>27</sup> L'utilizzo di applicazioni per il tracciamento dei dati è stato adottato o programmato in diversi Stati, tra i quali Cina, Singapore, Australia, Israele, Turchia, Ghana, e, con riferimento alle realtà europee, Repubblica Ceca, Austria, Norvegia e Regno Unito; un recente studio condotto dal Massachusetts Institute of Technology (Mit) ha evidenziato, tuttavia, come le diverse tecnologie utilizzate offrano un diverso grado di affidabilità e protezione dei dati: in particolare proponendo cinque indici di rilevazione (volontarietà, chiarezza delle informazioni, trasparenza e sicurezza nelle impostazioni predefinite, utilizzo dei dati e tempi di conservazione) si è potuto verificare come alcune app proposte per utilizzo in regimi democratici abbiano ottenuto un punteggio molto alto (Gran Bretagna Islanda, Norvegia e Singapore tra le altre), mentre quelle utilizzate in sistemi con regimi meno democratici abbiano un punteggio basso (Turchia e Cina), che risulta chiaramente inversamente proporzionale al grado di ingerenza nella sfera personale del cittadino/utilizzatore. In argomento, cfr. A. RE, Il MIT ha dato i voti alle app di *contact tracing* più usate nel mondo, in *wired.it*, 11.05.2020 (<https://www.wired.it/internet/web/2020/05/11/app-contact-tracing-mit/>, consultato in data 13.05.2020).

<sup>28</sup> Il testo completo della Raccomandazione 2020/518/UE, può leggersi all’indirizzo [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2020.114.01.0007.01.ITA&toc=OJ:L:2020:114:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2020.114.01.0007.01.ITA&toc=OJ:L:2020:114:TOC) (consultato in data 13.05.2020)

<sup>29</sup> *Joint Statement on Digital Contact Tracing by Alessandra Pierucci, Chair of the Committee of Convention 108 and Jean-Philippe Walter, Data Protection Commissioner of the Council of Europe, Strasburgo 28 aprile 2020, cit. cfr. nota n. 13.*

della dottrina appaiono ancora parziali<sup>30</sup>, pertanto, nelle considerazioni che seguono, si è scelto di analizzare i profili rilevanti della Dichiarazione, con alcuni veloci cenni al contenuto della Raccomandazione e degli altri provvedimenti, per offrire poi un raffronto con la “prima lettura” dell’art.6 del d.l. 28/2020, rubricato, appunto “Misure urgenti per l’introduzione del sistema di allerta Covid-19”<sup>31</sup>.

In primo luogo occorre evidenziare la differenza tra due possibili modalità di utilizzo dei dati da dispositivi mobili, che possono utilizzare sistemi di trattamento dati con geolocalizzazione (ad es. gps) o sistemi di trattamento dati di prossimità (ad es. bluetooth); le differenze, in estrema sintesi, attengono alla possibilità (o meno) di una gestione centralizzata della raccolta e del trattamento dei dati ed alla possibilità di controllo ed analisi su eventuali concentrazioni in determinati luoghi. L’utilizzo dei dati di localizzazione può realizzarsi in diverse modalità, più o meno invasive della sfera della vita privata degli interessati: se, difatti, le applicazioni indirizzate al tracciamento dei contatti di prossimità possono risultare le meno invasive (con dati allocati sui singoli dispositivi mobili e ridottissime possibilità di *reverse engine*, cioè di sistemi che permettano la re-identificazione), il discorso apparirebbe diverso per delle applicazioni con utilizzo di sistema di geolocalizzazione centralizzato (quindi con maggiori possibilità di *reverse engine*) od addirittura con sistemi di acquisizione dei dati di localizzazione dagli operatori telefonici.

Proprio in considerazione delle potenzialità invasive e lesive delle citate modalità di utilizzo dei dati da dispositivi mobili, la Dichiarazione dell’EDPB ribadisce il ruolo fondamentale del principio dell’anonimizzazione dei dati, con trattamento in forma aggregata e modalità tali “*da non consentire la successiva re-identificazione delle persone*” richiamando, in caso

---

<sup>30</sup> Con finalità unicamente esemplificativa, possono indicarsi alcuni dei primi contributi in argomento, H. CHOO, D. IPPOLITO, Y. YU, *Contact Tracing Mobile Apps for COVID-19: Privacy Considerations and Related Trade-offs*, Cornell University Covid-19 e.print, sub <https://arxiv.org/abs/2003.11511>; Q. TANG, *Privacy-Preserving Contact Tracing: current solutions and open questions*, Cornell University Covid-19 e.print, sub <https://arxiv.org/pdf/2004.06818.pdf>; L. REICHERT, S. BRACK, B. SCHEUERMANN, *Privacy-Preserving Contact Tracing of COVID-19 Patients*, sub <https://eprint.iacr.org/2020/375.pdf> (tutti website indicati sono stati consultati in data 13.05.2020).

<sup>31</sup> Decreto legge 30 aprile 2020, n. 28, “Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l’introduzione del sistema di allerta Covid-19” pubblicato in G.U. Serie Generale n.111 del 30-04-2020.

di impossibilità del trattamento dei dati in forma anonima, quanto previsto dall'art.15 della direttiva 2002/58/CE sulla tutela delle persone nelle comunicazioni elettroniche<sup>32</sup> ed aggiungendo che in caso di trattamento dei dati di localizzazione in forma non anonima deve comunque essere garantito a tutti i soggetti interessati il diritto al ricorso giurisdizionale quale forma di garanzia adeguata per i propri diritti<sup>33</sup>.

Accanto al principio di anonimizzazione, viene richiamato altresì il principio di proporzionalità, indicando espressamente una preferenza per le misure meno invasive e sottolineando che misure più inferenti, quali il tracciamento non anonimo (definito come il trattamento di dati storici di localizzazione in forma, appunto, non anonimizzata) “*possono essere considerate proporzionate in circostanze eccezionali e in funzione delle modalità concrete del trattamento*” ed inoltre “*dovrebbero essere soggette a un controllo rafforzato e a garanzie più stringenti*”, tra le quali la ridotta conservazione e la limitazione delle finalità.

Come già anticipato, il contenuto della Dichiarazione appare molto generico e, in relazione allo specifico profilo dell'utilizzo di applicazioni di *contact tracing*, costituisce la base dei più dettagliati provvedimenti successivi, tuttavia permette già di individuare la preferenza, da parte delle istituzioni UE, per forme di utilizzo delle tecnologie digitali basate sulla dinamica partecipativa dei cittadini più che sulla dinamica autori-

---

<sup>32</sup> Il riferimento è alla possibilità di disporre, per motivi di sicurezza nazionale, deroghe alla disciplina in materia di privacy e tutela dei dati personali (con riferimento, nella formulazione originale, alla direttiva 95/46/CE che deve essere interpretato, oggi, in relazione alle norme del GDPR). In particolare, il comma 1 si legge: “*Gli Stati membri possono adottare disposizioni legislative volte a limitare i diritti e gli obblighi di cui agli articoli 5 e 6, all'articolo 8, paragrafi da 1 a 4, e all'articolo 9 della presente direttiva, qualora tale restrizione costituisca, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 95/46/CE, una misura necessaria, opportuna e proporzionata all'interno di una società democratica per la salvaguardia della sicurezza nazionale (cioè della sicurezza dello Stato), della difesa, della sicurezza pubblica; e la prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento dei reati, ovvero dell'uso non autorizzato del sistema di comunicazione elettronica. A tal fine gli Stati membri possono tra l'altro adottare misure legislative le quali prevedano che i dati siano conservati per un periodo di tempo limitato per i motivi enunciati nel presente paragrafo. Tutte le misure di cui al presente paragrafo sono conformi ai principi generali del diritto comunitario, compresi quelli di cui all'articolo 6, paragrafi 1 e 2, del trattato sull'Unione europea*”.

<sup>33</sup> La garanzia nell'accesso alla giustizia riprende altresì quanto previsto nel comma 2 dell'art. 15 della direttiva n. 2002/58/CE: “*le disposizioni del capo III della direttiva 95/46/CE relative ai ricorsi giurisdizionali, alle responsabilità e alle sanzioni si applicano relativamente alle disposizioni nazionali adottate in base alla presente direttiva e con riguardo ai diritti individuali risultanti dalla stessa*”.

tativa (secondo il modello adottato in alcuni ordinamenti extra-UE caratterizzati da minori spazi per le libertà fondamentali ed i diritti della persona). Successivamente, infatti, sia la Raccomandazione 2020/518/UE che le Linee-Guida 04/2020 richiederanno più volte la necessità di rafforzare un approccio basato sulla fiducia degli utenti e sulla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali<sup>34</sup>.

La dinamica cooperativa, basata sulla scelta volontaria di installare l'applicazione sul proprio dispositivo caratterizza anche la recentissima normativa italiana in materia: in particolare, all'esito di un lungo dibattito ed in presenza di alcune criticità non ancora chiarite, l'art. 6 del d.l. n. 28/2020 prevede l'istituzione di una piattaforma unica nazionale per la gestione del sistema di allerta dei soggetti che abbiano installato sui propri dispositivi mobili una applicazione finalizzata alla registrazione ed all'utilizzo dei dati di prossimità "al solo fine di allertare le persone che siano entrate in contatto stretto con soggetti risultati positivi e tutelarne la salute attraverso misure di prevenzione nell'ambito della sanità pubblica"<sup>35</sup>. Il testo della norma, che appare frutto di un compromesso tra l'esigenza di dare una (prima) regolamentazione al fenomeno ed alcune incertezze sulle modalità concrete di attuazione, prevede, come detto, l'adesione volontaria da parte dei soggetti che installano sul proprio dispositivo l'applicazione ed entrano a far parte del programma di contrasto al contagio basato su

<sup>34</sup> In particolare, nelle Linee Guida 04/2020 si evidenzia come l'EDPB sia "fermamente convinto che, ove sia necessario ricorrere al trattamento di dati personali per gestire la pandemia causata dal COVID-19, la protezione dei dati è indispensabile per generare un clima di fiducia, creare le condizioni per l'accettabilità sociale di qualsiasi soluzione e garantire, pertanto, l'efficacia di tali misure" aggiungendo poi che "poiché il virus non conosce confini, appare preferibile sviluppare un approccio comune europeo in risposta alla crisi attuale, o almeno realizzare una cornice di interoperabilità" (EDPB, Linee-guida 04/2020 sull'uso dei dati di localizzazione e degli strumenti per il tracciamento dei contatti nel contesto dell'emergenza legata al COVID-19, adottate il 21 aprile 2020, cit., punto 1.3); per un commento a prima lettura, cfr. E. PELINO, *Il contact tracing nelle linee guida europee*, in *quotidianogiurudico plurisonline* 04.05.2020

<sup>35</sup> L'art.6 comma 1 del d.l. 30.04.2020 n.28 evidenzia, in incipit, la finalità di tutela e salvaguardia della salute pubblica, ribadendo la funzione di informazione e prevenzione dell'utilizzo dello strumento di tracciamento. Sul punto appare opportuno ricordare che le polemiche legate alla possibilità di utilizzo della app nel nostro paese si sono appuntate, tra l'altro, sulla possibile utilizzazione della stessa per finalità di controllo degli spostamenti degli utenti, oltre che per il possibile utilizzo abusivo dei dati che, opportunamente trattati, potrebbero permettere una completa profilazione; in termini generali sui rischi ed i limiti di alcune attività di trattamento, cfr. A. PIERUCCI, *Elaborazione dei dati e profilazione delle persone*, in V. CUFFARO – R. D'ORAZIO – V. RICCIUTO (a cura di), *I dati personali nel diritto europeo*, cit., p.413 ss.



di un sistema di comunicazione che pone una allerta in caso di contatto con persona (poi) risultata positiva, spingendo quindi il soggetto che ha ricevuto la comunicazione, a porsi in isolamento e contattare il proprio medico per porre in essere i controlli e le verifiche del caso.

Secondo quanto previsto dall'art. 6 del d.l. 28/2020, i dati sono trattati in forma anonima o quando ciò non sia possibile sono pseudonomizzati, senza possibilità di re-identificazione, con riferimento ai soli contatti di prossimità e senza alcuna geolocalizzazione dei singoli utenti.

Il titolare del trattamento è identificato nel Ministero della Salute, al quale competono la valutazione di impatto preventiva e la predisposizione “delle misure tecniche ed organizzative idonee a garantire un livello di sicurezza adeguato ai rischi elevati per i diritti e le libertà degli interessati” nonché la predisposizione di adeguata informativa (da rendere agli interessati ai sensi dell'art.13 GDPR) e la predisposizione, per impostazione predefinita<sup>36</sup>, della minimizzazione dei dati ed altresì la conservazione (sui dispositivi mobili degli interessati) dei dati funzionali al sistema di allerta solo per un periodo strettamente necessario (la cui determinazione temporale è rimessa a successiva indicazione da parte del Ministero della Salute) con successiva cancellazione automatica. Viene invece individuato già nell'art.6 il limite temporale di utilizzo della piattaforma e dell'applicazione nonché di legittimità delle correlate attività di trattamento dati che dovranno avere fine alla cessazione dello stato di emergenza o comunque al 31 dicembre 2020<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Si tratta di una disposizione che richiama il principio della “privacy by design” previsto dall'art.25 GDPR; in argomento cfr. S. CALZOLAIO, “Privacy by design”. *Principi, dinamiche, ambizioni del nuovo Regolamento UE 2016/679 in federalismi.it*, 2017, fasc. 24, p. 21; A. PRINCIPATO, *Verso nuovi approcci alla tutela della privacy: “privacy by design” e “privacy by default” settings*, in *Contratto e Impresa/Europa*, 2015, p. 197 ss.

<sup>37</sup> L'individuazione di un termine finale del regime determinato dall'emergenza, ma altresì del termine del periodo di conservazione dei dati è un punto fondamentale ed imprescindibile, per realizzare un corretto bilanciamento tra gli interessi in gioco: “il fine non può che essere quello dell'uscita dall'emergenza: occorre dunque che gli strumenti messi in campo abbiano solo ed esclusivamente questa finalità ed abbiano una durata limitata nel tempo, tale da garantire che, una volta terminata l'emergenza, i dati vengano distrutti e non siano più utilizzabili se non, eventualmente, in forma aggregata ed anonima, al solo fine di ricerca” (in questi termini, G. BISCONTINI, M. E. COMBA, E. DEL PRATO, L. A. MAZZAROLLI, A. M. POGGI, G. VALDITARA, F. VARI, *Le tecnologie al servizio della tutela della vita e della salute e della democrazia. Una sfida possibile*, in *federalismi.it, Osservatorio Emergenza Codiv-19*, paper 23 marzo 2020 ([https://www.federalismi.it/focus/index\\_focus.cfm?FOCUS\\_ID=112&focus=covid](https://www.federalismi.it/focus/index_focus.cfm?FOCUS_ID=112&focus=covid), consultato in data 05.05.2020)

## 5. Il contesto lavorativo

La Dichiarazione dell'EDPB dedica particolare attenzione alla tematica del trattamento dei dati sanitari (e più in generale delle categorie particolari di dati) nell'ambito dei rapporti di lavoro, al fine di prevenire comportamenti che possano integrare delle indebite ingerenze del datore di lavoro nella sfera del lavoratore e, al contempo, siano posti in essere trattamenti che possano ledere la riservatezza o limitare i diritti e le garanzie dei lavoratori<sup>38</sup>.

Se, come già evidenziato, sub 1.2 la Dichiarazione aveva richiamato la previsione dell'art. 9 comma II in tema di liceità del trattamento, pur prescindendo dal consenso dell'interessato, in tutti i casi di necessità per adempimento degli obblighi gravanti sul titolare/datore di lavoro, il successivo punto 4 individua una serie situazioni che possono verificarsi in costanza di contenimento e contrasto del Covid-19, offrendo delle puntuali risposte ad alcune possibili criticità interpretative. In riferimento alla cornice normativa del GDPR, infatti, appare opportuno ricordare che la disciplina del trattamento dei dati personali nell'ambito dei rapporti di lavoro è contenuta nell'art.88, il quale concretizza l'esigenza di una uniformità a livello europeo, pur rimettendo alle legislazioni nazionali la possibilità di prevedere “*norme più specifiche per assicurare la protezione dei diritti e delle libertà con riguardo al trattamento dei dati personali dei dipendenti nell'ambito dei rapporti di lavoro*”<sup>39</sup>, enumerando poi, con valore esemplificativo e non esaustivo, le diverse articolazioni dello stesso, dalla fase di selezione del personale alla cessazione del rapporto.

58

---

<sup>38</sup> Nell'ambito della vasta bibliografia nazionale in tema di tutela della riservatezza dei lavoratori e controlli datoriali, cfr. V. TURCO, *Il trattamento dei dati personali nell'ambito del rapporto di lavoro*, in V. CUFFARO – R. D'ORAZIO – V. RICCIUTO (a cura di), *I dati personali nel diritto europeo*, cit., p. 517 ss; E. CAPALDO, *Riservatezza, vita privata e tutela della dignità del lavoratore “agile”*, in *giustiziacivile.com*, 2018/8, p. 41.ss; O. DESSÌ, *Il controllo a distanza sui lavoratori*, Napoli, 2017; P. TULLINI (a cura di), *Potere di controllo e privacy. Lavoro, riservatezza e nuove tecnologie*, Torino, 2016.

<sup>39</sup> C. DEL FEDERICO, *Trattamento dei dati nell'ambito dei rapporti di lavoro*, in G. FINOCCHIARO (a cura di) *Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, Bologna, 2017, p. 629 ss; sia consentito altresì A. BUSACCA, *Trattamento dei dati nell'ambito dei rapporti di lavoro. Art.88*, cit., p. 639 ss. In argomento, con riferimento all'impatto del GDPR sul d.lgs. 196/2003 (Codice della Privacy) come novellato dal d.lgs. 101/2018, cfr. A. SITZIA (art.111. *Regole deontologiche per trattamenti nell'ambito del rapporto di lavoro*, in R. Scudone – E. CARAVÀ, *Il codice della privacy*, cit., p. 472 ss) sottolinea “la funzione specificativa del decreto privacy nella prospettiva (gius-lavoristica) dell'art.88 del regolamento”.

Nell'ambito del punto 4 della Dichiarazione viene preso come riferimento un rapporto di lavoro in atto e si pongono una serie di interrogativi sulla possibilità del datore di chiedere informazioni sanitarie specifiche, di svolgere controlli medici e trattare i relativi dati, di comunicare informazioni relative allo stato di salute dei propri dipendenti e, da ultimo, di assumere informazioni sulle informazioni trattate nell'ambito dell'emergenza Covid-19, relative agli stessi soggetti. La finalità della curiosa struttura del punto 4, articolato in domande e risposte, appare la delimitazione, attraverso riferimento a situazioni puntuali e concrete, del perimetro di liceità delle attività che il datore potrebbe porre in essere per finalità di tutela (generale) della salute sul luogo di lavoro ma che si potrebbero tradurre, senza opportuni accorgimenti, in pesanti ingerenze nella sfera privata (individuale) del lavoratore.

Ponendo sempre come rinvio (necessario) quanto previsto dalle legislazioni nazionali degli Stati membri, nell'ambito dei rapporti di lavoro la Dichiarazione enfatizza il principio di proporzionalità ed il principio di minimizzazione dei dati, sicché il datore di lavoro potrebbe chiedere a visitatori o dipendenti di fornire delle informazioni sanitarie specifiche “nel contesto del Covid-19”, ma è poi obbligato a trattare i relativi dati nel rispetto dei citati principi, sicché potrà chiedere e trattare solo i dati strettamente necessari e pertinenti alla finalità proposta (in questo caso la tutela della salubrità dei luoghi di lavoro). Ugualmente qualora il datore “ottenga informazioni personali” che sono state trattate nel contesto dell'emergenza Covid-19, potrà trattarli solo nei limiti di quanto necessario per adempiere i propri obblighi ed organizzare le attività lavorative; in quest'ultimo caso, peraltro, deve osservarsi che saremmo in presenza di dati che il datore ha assunto da altri soggetti, a loro volta obbligati al rispetto dei principi di liceità del trattamento e di tutela dei diritti dell'interessato. Ancora, il datore potrebbe decidere di effettuare direttamente, all'interno delle proprie strutture, dei controlli medici sui dipendenti al fine di verificarne lo stato di salute e la possibile situazione di positività al virus. In questo caso, il rinvio dell'EDPB è alle legislazioni nazionali in materia di salute e sicurezza sul lavoro, sia per la possibilità di svolgere i controlli, sia per quanto riguarda la liceità del trattamento dati e le modalità di conservazione e trattamento dei dati.

Una situazione particolare è costituita, invece, dall'ipotesi di accertata presenza di un soggetto positivo al Covid-19 sul luogo di lavoro; in questo caso, infatti, accanto agli obblighi relativi alla sanificazione dei locali ed al ripristino delle condizioni ottimali di sicurezza, si pone l'obbligo

per il datore di informare anche gli altri dipendenti od eventuali soggetti terzi che siano stati (effettivamente o potenzialmente) esposti al contagio. In questo caso le indicazioni dell'EDPB si richiamano al principio di essenzialità dell'informazione, sottolineando come non debbano essere fornite più informazioni di quelle che appaiano effettivamente necessarie e funzionali alle attività di allerta e prevenzione; viene anche indicata la possibilità di rivelare l'identità dei soggetti affetti da Covid-19, pur con l'avvertenza che tale eventualità debba esser contemplata dal diritto nazionale e deve, in ogni caso, essere realizzata previa informazione dei diretti interessati, al fine di tutelarne la dignità ed integrità.

Con riferimento alla situazione italiana, ricordando come il controllo sanitario sia considerato un dovere del datore di lavoro nei confronti del lavoratore e come il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro<sup>40</sup>) preveda una serie di obblighi ed adempimenti, la situazione emergenziale ha determinato l'adozione di un "Protocollo condiviso di regolazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro", siglato in data 14 marzo 2020 e successivamente aggiornato in data 24 aprile 2020 ed allegato al DPCM 26 aprile 2020, n.6<sup>41</sup>. L'adozione del Protocollo, sebbene in pieno periodo di cd. lockdown, risponde anche alle criticità emerse nella prassi e sintetizzate in un comunicato dell'Autorità Garante per il trattamento dei dati personali datato 02 marzo 2020, contenete un monito nei confronti di quei datori di lavoro che avevano posto in essere accertamenti sanitari e conseguenti raccolte di dati in modalità del tutto autonome, nel provvedimento, che indica come obiettivo quello di *"fornire indicazioni operative finalizzate ad incrementare, negli ambienti di lavoro non sanitari, l'efficacia delle misure precauzionali di contenimento adottate per contrastare l'epidemia di Covid-19"*, si ritrovano anche alcune disposizioni indirizzate alla tutela dei dati sanitari dei lavoratori, attraverso l'adozione di *policies* di informazione e minimizzazione dei dati che possono essere ricavati nell'ambito dei controlli sanitari effet-

---

<sup>40</sup> A. PAIS (a cura di) *Testo unico per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Roma, 2020.

<sup>41</sup> DPCM 26 aprile 2020 n.6 (misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili all'intero territorio nazionale) in G.U. serie generale 27 aprile 2020 n.108.

tuati *in loco*<sup>42</sup>; si pensi, a titolo esemplificativo, alla possibilità di disporre misurazioni della temperatura “*prima dell’accesso al luogo di lavoro*” ed alla conseguente possibilità di registrare i relativi dati: in questo caso viene indicata, come misura di minimizzazione, la limitazione della registrazione, con identificazione dell’interessato, alle sole ipotesi di temperatura superiore ai 37,5° (soglia oltre la quale non sarà consentito l’accesso ai luoghi di lavoro e sarà fatto obbligo al lavoratore di contattare il proprio

---

<sup>42</sup> In particolare giungendo a chiedere informazioni circa gli spostamenti ed i contatti che i dipendenti avessero avuto (in ambito ed orario extra-lavorativo), al fine di tracciare gli spostamenti e prevenire ipotesi di contagio; in particolare, alcuni datori erano anche arrivati a chiedere una autocertificazione relativa all’assenza di sintomi influenzali e/o riconducibili al Covid-19. Avendo ricevuto numerose segnalazioni, l’Autorità Garante aveva ribadito che “*i datori di lavoro devono invece astenersi dal raccogliere, a priori e in modo sistematico e generalizzato, anche attraverso specifiche richieste al singolo lavoratore o indagini non consentite, informazioni sulla presenza di eventuali sintomi influenzali del lavoratore e dei suoi contatti più stretti o comunque rientranti nella sfera extra lavorativa*” sottolineando che “*la finalità di prevenzione dalla diffusione del Coronavirus deve infatti essere svolta da soggetti che istituzionalmente esercitano queste funzioni in modo qualificato*” ed in particolare che “*l’accertamento e la raccolta di informazioni relative ai sintomi tipici del Coronavirus e alle informazioni sui recenti spostamenti di ogni individuo spettano agli operatori sanitari e al sistema attivato dalla protezione civile, che sono gli organi deputati a garantire il rispetto delle regole di sanità pubblica recentemente adottate*”. Nello stesso comunicato veniva ribadito l’obbligo, per il dipendente, di segnalare qualsiasi situazione di pericolo per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro e, per il datore, di qualificare la situazione in base al fattore di “rischio biologico”, in riferimento alla sorveglianza sanitaria interna; peraltro, dalla lettura del comunicato, sebbene potesse individuarsi una possibilità di sottoporre a visite mediche straordinarie i lavoratori maggiormente esposti (perché, ad esempio, impegnati in attività a contatto con il pubblico), tuttavia l’Autorità Garante non sembrava legittimare né la realizzazione di visite mediche straordinarie obbligatorie per tutti i dipendenti, né l’indagine e la raccolta dati sugli spostamenti ed i contatti che afferiscono alla sfera extra-lavorativa e dunque alla vita privata del lavoratore: in particolare, il provvedimento termina con l’espreso invito rivolto a tutti i datori/titolari “*ad attenersi scrupolosamente alle indicazioni fornite dal Ministero della salute e dalle istituzioni competenti per la prevenzione della diffusione del Coronavirus, senza effettuare iniziative autonome che prevedano la raccolta di dati anche sulla salute di utenti e lavoratori che non siano normativamente previste o disposte dagli organi competenti*”. Per il testo completo del provvedimento (doc. web 9282117) cfr. <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9282117>

medico)<sup>43</sup>. Sintetizzando al massimo le indicazioni del Protocollo in materia di trattamento dati e tutela dei diritti dell'interessato/lavoratore, possono individuarsi tre linee di intervento: informazione; minimizzazione e proporzionalità; sicurezza nell'archiviazione e circolazione. In relazione all'informazione, l'interessato/lavoratore deve ricevere, anche in forma orale<sup>44</sup>, una informativa tendenzialmente completa relativa ai trattamenti effettuati per l'emergenza Covid-19; in relazione alla minimizzazione e proporzionalità, come detto, il datore/titolare deve disporre solo le attività di trattamento dati strettamente correlate alla finalità di contrasto alla diffusione dell'epidemia e non potrà effettuare tratta-

---

<sup>43</sup> La rilevazione dei dati di ingresso e di uscita dal luogo di lavoro “mediante apparecchiature predisposte dal datore di lavoro” viene considerata lecita nell'ambito dell'accertamento dell'adempimento delle prestazioni di lavoro (Cass. Sez. lav. 21 agosto 2018, n.20879 citata da E. PESARESI, Art. 113. *Raccolta di dati e pertinenza*, in R. Sciudone – E. CARAVÀ, *Il codice della privacy*, cit., p. 487 ss.); in relazione alla misurazione della temperatura che implica la raccolta e la registrazione (quindi un trattamento) di un dato sanitario, essa può trovare una causa di giustificazione nella necessità di giustificare il mancato ingresso nel luogo di lavoro per quanti presentassero temperatura rilevante o sintomatologia (grave) riconducibile al Covid-19. Sul punto, più stringenti appaiono le indicazioni fornite dall'Agencia Espanola Potecion Datos, che, nel riferimento alle previsioni della *Ley de Prevencion de Riesgos Laborales*, prevede una obbligatorietà del controllo da parte del datore in tutti i casi nei quali la verifica può evitare un pericolo o limitare un rischio per la salute stessa del lavoratore o del resto del personale o di altri soggetti che vengono in contatto con l'impresa (*verificar si el estado de salud de las personas trabajadoras puede constituir un peligro para ellas mismas, para el resto del personal, o para otras personas relacionadas con la empresa constituye una medida relacionada con la vigilancia de la salud de los trabajadores que, conforme a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, resulta obligatoria para el empleador y debería ser realizada por personal sanitario. En todo caso, el tratamiento de los datos obtenidos a partir de las tomas de temperatura debe respetar la normativa de protección de datos y, por ello y entre otras obligaciones, debe obedecer a la finalidad específica de contener la propagación del coronavirus, limitarse a esa finalidad y no extenderse a otras distintas, y mantenidos no más del tiempo necesario para la finalidad para la que se recaban*; cfr. [https://www.aepd.es/sites/default/files/2020-03/FAQ-COVID\\_19.pdf](https://www.aepd.es/sites/default/files/2020-03/FAQ-COVID_19.pdf)).

<sup>44</sup> La possibilità di fornire le informative relative alle attività di trattamento dati in forma esemplificata ed in forma orale era già prevista, con carattere generale, nell'art. 14 del d.l. 17 marzo 2020 n.18 (in G. U. - Serie generale - Edizione Straordinaria n. 70 del 17 marzo 2020), poi confluito nell'art. 17 bis della legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27, “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi” (in G. U. - Serie Generale n.110 - 29.04.2020 - Supplemento ordinario n. 176).

menti ulteriori o per finalità diverse<sup>45</sup>; in relazione alla sicurezza nell'archiviazione e nella circolazione, devono essere definite tutte le modalità tecniche ed organizzative per proteggere i dati ed evitare che gli stessi possano essere acquisiti o conosciuti da altri<sup>46</sup>; in riferimento a questo ultimo punto, deve considerarsi anche il divieto, che incombe sul datore/titolare, di comunicazione dei dati sanitari a soggetti terzi per finalità estranee o diverse a quelle collegate all'emergenza Covid-19.

Nel ribadire la necessità di adozione di tutte le misure per contenere la diffusione del virus, viene indicata anche la possibilità di rendere noti i nominativi dei soggetti contagiati, ponendo tuttavia l'obbligo di tutela della dignità e della riservatezza, limitando al massimo la diffusione dell'identificazione e comunicando solo con soggetti legittimati ad acquisire e trattare i dati nell'ambito dell'emergenza Covid-19<sup>47</sup>.

Sempre in relazione al trattamento dei dati sanitari dei dipendenti, appare opportuno considerare il ruolo del medico competente per la sorveglianza sanitaria sul luogo di lavoro<sup>48</sup> che, in base a quanto affermato dall'Autorità Garante nel provvedimento n.194/2016 può essere conside-

---

<sup>45</sup> Accanto alla possibilità di effettuare misurazione della temperatura per l'accesso sul luogo di lavoro, è possibile che il datore di lavoro chieda una autocertificazione relativa alla "non provenienza da zone a rischio epidemiologico" ed all'assenza, per il periodo dei 14 giorni precedenti, di contatti con soggetti risultati positivi; anche in questo caso, sebbene non si tratti di dati sanitari o rientranti nella "categorie particolari" ex art.9, il datore sarà tenuto ad adottare tutte le misure per garantire minimizzazione e proporzionalità nei trattamenti: in particolare non potrà comunicare a terzi i dati raccolti e dovrà poi provvedere alla distruzione una volta cessata l'emergenza.

<sup>46</sup> La necessità di porre in essere attività di trattamento che trovano ragione nella prevenzione e contrasto del COVID-19 richiedono altresì l'adempimento degli obblighi e degli adempimenti previsti dal GDPR; pertanto dovrà essere effettuata una valutazione d'impatto (anche in relazione alla particolare natura dei dati trattati) ed dovrà essere aggiornato il registro dei trattamenti.

<sup>47</sup> Il riferimento non può che essere ai soggetti indicati dall'art. 14 del d.l. 17 marzo 2020 n.18, oggi art. 17 bis della legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27, mentre devono ritenersi esclusi tutti gli altri soggetti; eventuali comunicazioni ad altri soggetti integrebbero una attività di trattamento illecita, con conseguenti profili di responsabilità.

<sup>48</sup> In termini generali, A. SACCO, *Il medico competente*, Roma, 2020; A. ROSSI, *L'organizzazione della sicurezza nei luoghi di lavoro: figure, ruoli ed aspetti relazionali*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2008, p. 459 ss.

rato co-titolare del trattamento<sup>49</sup>; il Protocollo prevede, infatti, non soltanto la prosecuzione, ma altresì un rafforzamento delle misure di sorveglianza sanitaria, indicando anche le modalità operative da adottare in caso di scoperta della presenza di soggetti positivi fra i dipendenti ed in caso di gestione del rientro di soggetti contagiati e poi guariti.

Anche in relazione ai trattamenti effettuati in ambito lavorativo vengono posti limiti temporali per la conservazione e l'utilizzo (successivo) dei dati, con il ripristino delle ordinarie misure di trattamento ed archiviazione una volta cessata l'emergenza sanitaria. Proprio in relazione a questo ultimo profilo, peraltro, appare chiaro come la proiezione verso un momento "ritorno alla normalità", anche nell'ambito delle attività di trattamento dei dati personali, costituisca non soltanto un tassello del più ampio mosaico della ripresa dopo l'esperienza della pandemia e della realtà stravolta dal Covid-19, ma rappresenti altresì una chiave di volta per affermare, nuovamente, la centralità della persona umana e dei suoi diritti, anche nella società dell'algoritmo e della *data driven innovation*.

### Abstract

64

La situazione eccezionale determinata dalla pandemia del Covid-19 ha determinato un'ampia produzione normativa per gestire l'emergenza sanitaria e contenere il diffondersi del contagio. Tra i settori interessati dalla legislazione emergenziale, viene in considerazione anche quello della tutela dei dati personali, sia in riferimento alla sem-

---

<sup>49</sup> Autorità Garante per il trattamento dei dati personali 27 aprile 2016 (doc. web 5149198), Trattamento di dati sanitari del personale navigante da parte del medico competente del vettore aereo (<https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/5149198>) : "Quanto ai soggetti privati (nel caso di specie il medico competente in qualità di autonomo titolare del trattamento, art. 28 del Codice), il trattamento è consentito "solo con il consenso scritto dell'interessato e previa autorizzazione del Garante, nell'osservanza dei presupposti e dei limiti stabiliti" dal Codice, "nonché dalla legge e dai regolamenti" (art. 26, comma 1, del Codice) oppure, nei casi previsti dal Codice e con specifico riguardo all'ambito materiale che qui interessa, "anche senza consenso, previa autorizzazione del Garante" (dall'art. 26, comma 4, del Codice) ....per l'effettività di tali compiti, quindi, al medico competente (in qualità di libero professionista o di dipendente del datore di lavoro o di strutture convenzionate), per conto del datore di lavoro, è consentito di effettuare - senza il consenso del lavoratore, nei limiti previsti dall'autorizzazione - il trattamento di informazioni di natura sanitaria indispensabili ai fini dell'applicazione della normativa in materia di igiene e di sicurezza del lavoro"; in riferimento a quanto indicato nel provvedimento, deve ricordarsi che prima del GDPR e della novella del d.lgs. n. 101/2018, tra gli obblighi incombenti sul titolare era prevista anche una comunicazione all'Autorità Garante oggi non più contemplata nel nuovo testo del Codice della Privacy.



plificazione degli obblighi imposti dal GDPR ai titolari che in riferimento al trattamento delle categorie particolari di dati previsti dagli artt. 9 e 10 del GDPR. Proprio per evitare che le determinazioni dei singoli Stati membri si indirizzino a soluzioni divergenti, il Comitato Europeo per la tutela dei dati ha fatto una dichiarazione con indicazioni per garantire standard di tutela e garanzie nelle legislazioni emergenziali.

La dichiarazione si divide in quattro punti: due di carattere generale (liceità di trattamento e rispetto dei principi fondamentali) e due più specifici (trattamento dati nei rapporti di lavoro ed utilizzo dei dati mobili) e si pone come capofila di una serie di successivi atti europei dedicati alla tutela dei dati personali. I riflessi della dichiarazione sono evidenti nella normativa italiana che, in una serie di disposizioni sparse in diversi provvedimenti, detta regole particolari per il trattamento dei dati nel contesto emergenziale, sebbene alcune norme siano ancora in via di definizione, soprattutto con riferimento all'utilizzo di dati mobili e di strumenti di tracciamento.

**Parole chiave:** Dati personali, Trattamento e tutela della riservatezza, Dichiarazione EDPB, Liceità del trattamento, Principi fondamentali GDPR, Utilizzo dei dati da dispositivo mobile, Trattamento dati nei rapporti di lavoro.

### Abstract

The exceptional situation caused by the Covid-19 pandemic has determined copious legislative production to manage the health emergency and limit the spread of the contagion. One of the sectors impacted by emergency legislation is the protection of personal data that is considered, both in reference to the simplification of controller duties (imposed by GDPR) and in reference to processing activities regarding the particular categories of data provided for by articles 9 and 10 of the GDPR. Precisely to prevent individual Member States statements that could be addressed to divergent solutions, the European Data Protection Board has made a statement with indications to ensure data processing standards and data processing guarantees in emergency legislation.

The EDPB Statement is divided into four topics: two of a general nature (lawfulness of processing and respect of fundamental principles) and two more specific (data processing in employment relationships and use of mobile data) and can be considered as the main of a series of subsequent EU acts, dedicated to personal data protection. The effects of the statement are evident in the Italian legislation which poses particular rules for data processing in the emergency context, although some rules are still being defined regarding the use of mobile data and contact tracing.

**Keywords:** Personal Data, Preserving privacy in processing personal data, EDPB Statement, Lawfulness of processing, GDPR fundamental principles, Use of mobile data, Data processing in employment relationships.



# LO SCACCHIERE DEL MEDITERRANEO NEL MEDIO ORIENTE

a cura di

*ICROS*

Università Bocconi, Milano

Inevitabilmente non nuovo, anche per questa rivista, l'articolo di Isabella Trombetta dedicato alle politiche mediterranee della migrazione. La non originalità, in questo caso, sottolinea quanto sia stato, sia e sarà questo uno dei temi caldi e centrale anche nell'architettura di SUDEUROPA per i risvolti che contiene e può sviluppare in termini di identità europea e mediterraneità.

Nelle pagine documentate e attente di Trombetta, dopo aver riflettuto sull'opportunità dell'impiego del termine 'crisi' per la migrazione, si analizzano le politiche migratorie multilivello e la forza contrattuale dei flussi migratori in termini di relazioni internazionali.

Isabella Trombetta, dottoranda di ricerca in "Global Studies for an Inclusive and Integrated Society. Global culture, digital transformation, diversity, inclusion and social innovation for Development" presso l'Università Dante Alighieri, è collaboratrice del CRED dell'Università Mediterranea. È anche coordinatrice della comunicazione e della mobilitazione cittadina presso SOS MEDITERRANEE Italia.



# Commentary on Mediterranean politics: migration

*Isabella Trombetta\**

## 1. Introduction: The Mediterranean

Zapata states that migration is “a global and regional challenge with major effects on origin/transit/destination countries, border/integration/diversity policies and geopolitical strategies”<sup>1</sup>. In studying migration in a region like the Mediterranean, which is intertwined by nature, one should not consider it merely as a geographical area defined by the Mediterranean Sea, but as a category of analysis itself in migration research. This would allow researchers to work in a more comprehensive manner on regional and trans-regional issues such as migration, border security and identity.

*What makes the Mediterranean “exceptional” is not only its distinctive location where three continents are connected combining Sea and Land, but also because it is a unique common space of relation which holds different mainstream traditions: Christian-Greco-Roman tradition grounding a territorially-based national and liberal tradition, and religious culture-based tradition shaping many countries through Islam and Judaism and their multiple subdivisions. The Mediterranean’s distinctive feature as cradle of civilization means that it is a geographic space that has produced civilizations as a product of its linking shores. Following Braudel’s leading focus, the distinctive features of the Mediterranean unity and uniqueness, its networking nature and the fact that it is an area of particular spatial human mobility.*

*Placing the Mediterranean at the centre of migration research offers a vantage point that may help us develop a new way of viewing trans-Mediterranean place, mobility and settlement in migration studies. Moreover, it is Sea/Land area combining fixity of place, contingency of events and fluidity of relations. Cooke conceptualizes the Med-Thinking approach with an apparent Braudelian oxymoron saying it is a way of “homogenizing diversity”<sup>2</sup>.*

---

\*Università Mediterranea di Reggio Calabria.

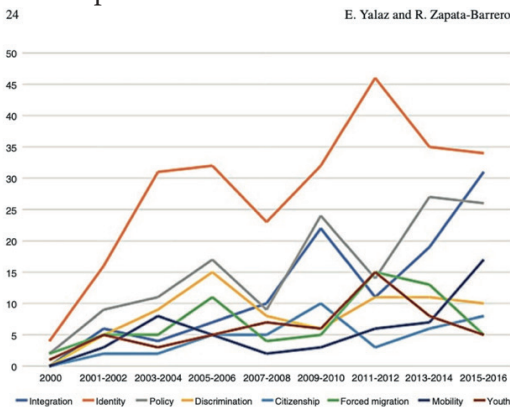
<sup>1</sup> R. ZAPATA-BARRERO, Editorial: “Mediterranean thinking” for mapping a Mediterranean migration research agenda in *Comparative Migration Studies*, 8(1), 2020 doi: 10.1186/s40878-019-0170-2.

<sup>2</sup> Ibid.

Med-Thinking allows researchers to try to overcome the EU centric vision of mobility. On a geopolitical perspective it would be ideal to overcome the focus that has been set on borders, which created toxic narratives on crises.

## 2. State of the art

Indeed, migration is a very complex phenomenon to study. It requires a multi-disciplinary approach to fully analyze the multiplicity of factors that affect it. That is why, while having been considered a peripheral area of study within traditional academic disciplines for the longest time, now migration is widely studied for its political, economic and sociological implications.



**Fig. 2.7** Number of topics studied by QMR-E articles between 2000 and 2016 (Note: Each topic included a set of codes that served to identify research area/topic of each article: *identity*: identity, ethnicity, belonging, culture, race, religion, and language; *integration*: integration, incorporation, inclusion, and assimilation; *discrimination*: discrimination, exclusion, inequality, and islamophobia; *policy*: policy and policy-analysis; *citizenship*: citizenship and naturalization; *forced migration*: asylum, refugee, and forced migration; *mobility*: mobility and border; *youth*: youth, young, and second generation)

Zapata-Barrero and Yalaz show how there has been an increase in the number of collections, handbooks, textbooks and companions on the key issues of migration studies, such as diversity, citizenship, integration, mobility, borders, and migration policies, as shown in their research on the use of qualitative research in Migration studies<sup>3</sup>.

They point out that IMISCOE's<sup>4</sup> textbook series edited by Marco Martiniello and Jan Rath<sup>5</sup>, that put together studies on international migration and immigrant integration in Europe, shows how the European research agenda on migration studies is multi-varied, and always connected to social, political

<sup>3</sup> R. ZAPATA-BARRERO, E. YALAZ, *Qualitative research in European migration studies*. Cham: SpringerOpen, 2018.

<sup>4</sup> IMISCOE (International Migration, Integration and Social Cohesion in Europe) is Europe's largest interdisciplinary research network in the field of migration, integration and diversity studies. The research network currently consists of 55 research institutes from almost all European countries and from various disciplines, including sociology, political science, economics, law, demography, public administration, social geography and history.

<sup>5</sup> M. MARTINIELLO, J. RATH, *An introduction to immigrant incorporation studies: European perspectives*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2014.

and economic processes in Europe<sup>6</sup>. Issues such as social integration and identity have dominated the contemporary academic agenda of sociological and political studies, as shown in the graph, in addition to the more traditional research trends that study the processes of migration. Compared with other social sciences, immigration research and theory have a long history in sociology<sup>7</sup>.

From the perspective of the economic research agenda, although remittances are the most obvious consequence of international migration, they represent only one of its potential economic effects. In addition to influencing national income directly through remittances, international migration may also affect income indirectly through the investments that migrants make in productive activities at home<sup>8</sup>. Migration has been studied in reference to development and to the impact it has on receiving countries, for instance those that survive thanks to the informal and submerged economy deriving from migration<sup>9</sup>.

Within this complex discourse revolving around migration research, it is important to define another trend that is particularly relevant in the Mediterranean context, which is the semantics and narratives of the phenomenon which now seems even prevailing on the concrete case itself. There is a detachment between the use of the term crisis referred to migration and its real coincidence with reality.

### 3. European Crises

*Crisis* has probably become the most compelling word in the European vocabulary of the past decade. The public debate has been dominated by talks about a *refugee crisis*, also framed as a *crisis of border control* and a *crisis of the Schengen zone*. The concept of *crisis* is also used for pro-migration rhetoric, saying that the inflow of people will solve the looming demo-

---

<sup>6</sup> R. ZAPATA-BARRERO, E. YALAZ, *Qualitative research in European migration studies*. Cham: SpringerOpen, 2018.

<sup>7</sup> C. BRETTELL, J.F. HOLLIFIELD, *Migration theory talking across disciplines*, New York: Routledge, 2015.

<sup>8</sup> D. MASSEY, H. ARANGO JOAQUÍN, G. HUGO, A. KOUAOUCCI, A. PELLEGRINO, A., & J. E TAYLOR, *Worlds in motion: understanding international migration at the end of the millennium*, Oxford: Clarendon Press, 2009.

<sup>9</sup> D. MASSEY, E. A. PARRADO, *Migradollars: the remittances and savings of Mexican migrants to the United States*, article in *Population Research and Policy Review*, 13: 3-30.

*graphic crisis*<sup>10</sup>. Although, it was *the economic crisis* to alarm the European states first, harshening a *crisis of the European institutions*, also identified with the *crisis of democracy*, which led to Brexit.

According to several studies<sup>11</sup> such recurrent use of the word “crisis” requires further critical attention<sup>12</sup>. This term usually recalls the sudden escalation or appearance of a problem which disrupts a situation of stability, requiring immediate action. However, should it be used when talking about phenomena that are not sudden, but predictable results of policies or more general national decisions, however unpleasant or undesirable?

Without getting into a discussion regarding the use of the word “crisis” for the economic situation in Europe, which would open a Pandora’s box that would be best explored and handled in other contexts, the so-called migration crisis<sup>13</sup> can be seen as the predictable consequence of multiple factors.

The first one of these factors being another *crisis*: that of the Arab world. Unrest and war on the southern shores of the Mediterranean Sea forced people to flee. In addition, civil unrest and the overthrowing of governments changed the scenario of international relations on which migration policies had been reliant upon. That is the case for Gaddafi’s Libya, which we will better look later on in the paper.

The second factor is the predictable consequences of the political choices of closing legal channels of migration into Europe.

Currently, according to Pascouau Y et al.<sup>14</sup> legal migration pathways that would allow asylum seekers to access Europe in a safe and orderly way are barely present. The major consequence of this scarcity of legal paths to entry being the increase in number of deaths and missing people

---

<sup>10</sup> C. HELLER, N. DE GENOVA, M. STIERL, M. TAZZIOLI, H. VAN BAAR, *Europe/Crisis: New Keywords of “the Crisis” in and of “Europe”* NEW KEYWORDS COLLECTIVE, 2016, Retrieved from <http://nearfuturesonline.org/europecrisis-new-keywords-of-crisis-in-and-of-europe-part-2/>.

<sup>11</sup> As Agamben 2013; Béjin and Morin 1976; Foucault 2007; Klein 2007; Koselleck 2006; Roitman 2013; Shank 2008; Starn 1971; Parrochia 2008, as cited by Heller et al. 2016.

<sup>12</sup> C. HELLER, N. DE GENOVA, M. STIERL, M. TAZZIOLI, H. VAN BAAR, *Europe/Crisis: New Keywords of “the Crisis” in and of “Europe”* NEW KEYWORDS COLLECTIVE, 2016, Retrieved from <http://nearfuturesonline.org/europecrisis-new-keywords-of-crisis-in-and-of-europe-part-2/>.

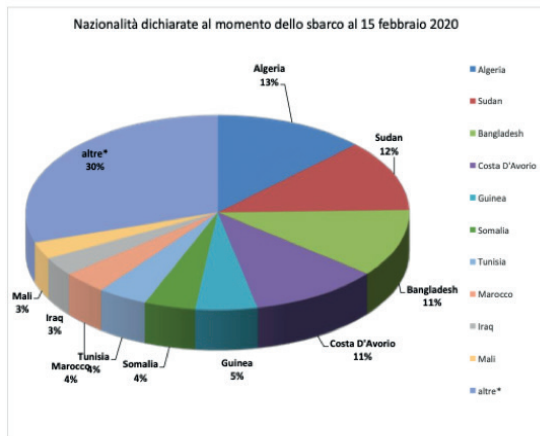
<sup>13</sup> For practical purposes, I will use this term from now on to identify all of its other versions, such as refugee crisis etc.

<sup>14</sup> Y. PASCOUAU, M. MAYERS, M. MEHREGANI, D. PAPADEMETRIOU, M. BENTON, S. BORDIGNON, M. MORICONI, (2016). *Improving the Responses to the Migration and Refugee*, Retrieved from <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/02/VisionEurope-PolicyPapersweb.pdf>.



in the Mediterranean Sea, which account for circa 35.000 people between 2015 and 2020<sup>15</sup>, and possibly double the toll in the Sahara, according to Richard Danziger, the U.N. International Organization for Migration director for West and Central Africa.

Talking about legal pathways of migration is not quite realistic when examined at the European level. While one of the goals of the EU is the establishment of a “common immigration policy” (Article 79(1) TFEU), the EU is still far from harmonizing national policies. Member States are still concerned about sovereignty in the discourse about admission of non-EU nationals and therefore the decision “to determine volumes of admission of third-country nationals”<sup>16</sup> for work reasons remains the exclusive right of Member States<sup>17</sup>.



\* il dato potrebbe ricomprendere immigrati per i quali sono ancora in corso le attività di identificazione  
 \*\*i dati si riferiscono agli eventi di sbarco rilevati entro le ore 8:00 del giorno di riferimento  
 Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza. I dati sono suscettibili di successivo consolidamento.

The resulting effect is, predictably, the rise of parallel irregular channels of migration into Europe for all people, independent of their immigration status or reason to migrate. In this context, it is interesting to take into account the data collected by the Italian ministry of the interior about the nationalities of migrants declared upon arrival in Italy, which shows that the same irregular and

dangerous way of entry is pursued by nationals of countries like Iraq, Algeria, Ivory Coast, Bangladesh and Syria.

So, while *crisis* isn't the correct term to use, we can definitely assert that this inflow of people into Europe has highlighted the weaknesses of the European Asylum System (CEAS), or rather the need to create one on the basis of more harmonized national reception systems.

As a consequence, according to the 2019 Eurobarometer, more than a third of Europeans think that immigration is the main concern at the EU level.

<sup>15</sup> IOM, *Missing migrants project*, Data Retrieved from <https://missingmigrants.iom.int/>.

<sup>16</sup> Consolidated Version of the Treaty on European Union [2008] OJ C115/13.

<sup>17</sup> A. GEDDES, P. SCHOLTEN, *The politics of migration and immigration in Europe*, Thousand Oaks, Ca. Sage Publication, 2016.

#### 4. Migration narrative

The reason behind the fact that the *migration crisis* is commonly perceived as new and unprecedented, despite being a long-lasting part of a general global trend, lies in the narrative used to describe it, both politically and in the media. Whether it is the politics or the media that are responsible for spreading this narrative first is a different question.

As Zanfrini puts it: when talking about migration, definitions are not just a tool to analyze real processes but an aspect of their analysis itself and, therefore, “*the discourse on the object becomes the object of the study itself*”<sup>18</sup>. As she explained in her analysis, the categories with which migration is defined do not exist in nature, but are reflections of political and juridical attitudes of the population and are therefore ‘words of the state’ that constantly recall an idea of border and regulate the inclusion and exclusion of people into a specific society. This is particularly interesting in the Italian context, where most of the political discussion surrounding migration/integration was focused on the desirability of refugees asking for asylum and undesirability of economic migrants wanting to steal Italian jobs. Words count in the determination of who can be defined as a migrant, an outsider, and in the creation of types of migrants, with the consequent social status attached to the category<sup>19</sup>. Words especially count when used in the public debate erroneously or detached from their legal meaning.

According to IOM, a migrant is *any person who is moving or has moved across an international border or within a State away from his/her habitual place of residence, regardless of (1) the person’s legal status; (2) whether the movement is voluntary or involuntary; (3) what the causes for the movement are; or (4) what the length of the stay is*<sup>20</sup>.

The definition of migrant<sup>21</sup> preferred here is an umbrella that includes all kinds of movement. While the movement of people is a natural phenomenon that is as old as humanity itself, its understanding as ‘migration’ is strictly tied with the creation of the Nation-State. While the dynamics of inclusion and exclusion of the ‘other’ is inherent to the society, it is with the modern state communities that this dynamic has been

---

<sup>18</sup> L. ZANFRINI, *Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Editori Laterza, Bari, 2016.

<sup>19</sup> L. ZANFRINI, *Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Editori Laterza, Bari, 2016.

<sup>20</sup> IOM, *Glossary on Migration*, 2019, Retrieved from <https://www.iom.int/glossary-migration-2019>.

<sup>21</sup> There is no internationally accepted definition of migration.

shaped around national borders and that being ‘other’ coincides with being ‘non-national/non-citizen’<sup>22</sup>. Citing the French sociologist Sayad (1996), Zanfrini writes “*thinking about migration means thinking about the state, and it is the state that is thinking about itself when it is thinking about immigration.*”<sup>23</sup>. This is because it forces the state and its nationals to constantly remind themselves what lies at the base of their community. Indeed, there is no positive definition of the term ‘foreign’. It can only be defined as non-national and, according to the same principle, nationals can only be defined according to the presence of something that is ‘other’<sup>24</sup>. With a wider focus on Europe, we could conclude that the inflow of people forced states to rethink Europe as well by forcing them to reconsider their own foundations, like the free movement of people. In the European debate some entirely reject the identification of intra-EU movers with European nationalities as migrants because they avail themselves of a right guaranteed by EU-law, while some others EU free movement is still migration as it still involves the crossing of borders<sup>25</sup>.

As stated earlier, it is state law that defines the boundaries of migration and the classification of different migrants. In the public discourse, the two major dichotomies that are useful to our discussion are the ones between *labour* and *non-labour migration* and between *regular* and *irregular migration*. The first dichotomy is particularly relevant in the public discourse as the so-called “*economic migrants*” are intended as less deserving of entry when compared to *refugees*, who are still not welcome, but cannot be refused entry because of moral and legal obligations.

According to the 1951 Geneva Convention, a refugee is “*someone who is unable or unwilling to return to their country of origin owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion.*” Non-discrimination, non-penalization and non-refoulement are the most important principles tied to this status. The definition of ‘refugee’ is one of the few internationally accepted definitions in the field of migration. Often opposed to the category of refugees in the European debate we find “*economic migrants*”. This is not a category in international law, but it is a term commonly

---

<sup>22</sup> L. ZANFRINI, *Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Editori Laterza, Bari, 2016.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> A. GEDDES, P. SCHOLTEN, *The politics of migration and immigration in Europe*, Thousand Oaks, Ca. Sage Publication, 2016.

used to refer to those people who move, usually crossing an international border, with the sole or primary reason to seek for job opportunities. The internationally accepted term for this group is 'migrant worker', defined by ar. 2 of the 1990 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families as "a person who is to be engaged, is engaged or has been engaged in a remunerated activity in a State of which he or she is not a national."

The second relevant distinction, between regular and irregular migration, although, this has become a difficult distinction to make. Ambrosini clearly shows how the dividing lines are not as clear as the concept of irregular migration seems to suggest, considering that irregular migrants are a very diverse and heterogeneous category. As noted by Donato and Armenta (2011 as cited in Ambrosini, 2019): "*migrants can cross a border without permission, use fake documents, overstay their visas (as the majority of irregular migrants in Europe do, Triandafyllidou 2010), or break the conditions of their visas (for instance, by working when they hold a tourist visa). However, several other situations can occur, including rejected asylum seekers who do not leave the national territory; formerly legal residents who are unable to renew their permits; and people who incur technical violations of their visas, such as a change of employment without authorization of the state (Baldwin-Edwards 2008)*"<sup>26</sup>. The terms 'clandestine' and 'illegal migrant' are commonly used to refer to this category as well, which carry with them very negative connotations. Irregular migrants are negatively described as passive and as a consequence "*victimization is often the only possible way to achieve legal reception for people who otherwise are considered in principle to be 'villains' by the legal system and the majority of public opinion (Anderson 2008). According to Fassin (2005), public policies oscillate between repression and compassion: what is denied on a political ground (typically asylum) can sometimes be obtained for humanitarian reasons*"<sup>27</sup>. One could argue that because of this ambiguity and lack of legal pathways, migrants – or their legal advisors - are often forced to use stories that are crafted to fall under accepted categories of international protection because they are the only ones available to them.

Furthermore, it should be taken into account that more strict measures on irregular migration and anti-smuggling do not cause the stop of migration flows. They simply modify trajectories and routes, often rising the death toll.

---

<sup>26</sup> M. AMBROSINI, *Irregular immigration in Southern Europe: actors, dynamics and governance*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2019.

<sup>27</sup> Ibid.

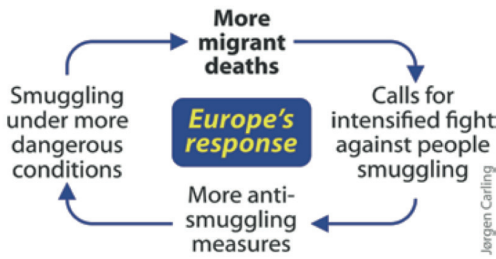


Fig. Unexpected consequences of anti-smuggling measures. Source: @jorgencarling as cited in Ambrosini 2019

Narratives around the migration crisis have blurred the lines between different categories of migrants. This was also due to the fact that irregular migrants can almost only choose the path to Europe that goes through Libya and the deadly crossing of the Mediterranean Sea despite their eligibility for asylum in absence of legal channels of migration. In addition, global changes in climate and politics produced a rising number of what is referred to as mixed migration, meaning people who decide to move for a mix of reasons which are not necessarily recognized by existing legal statuses.

## 5. Numbers – weapons

A significant role in creating a sense of “crisis” with regard to migration in the Mediterranean is the constantly raising and changing numbers of people arriving by sea or land. Numbers are used to direct the narrative one way or another.

Greenhills talks about weapons of mass migration to describe those ‘cross-border population movements that are deliberately created or manipulated in order to induce political, military and/or economic concessions from a target state or states’<sup>28</sup>.

When looking at the movements of people in the Mediterranean in this sense, the EU-Turkey agreement of 2016 stands out. Signed on March 18<sup>th</sup>, 2016, it included a 6 billion Euro aid fund to the Turkish government to end irregular migration to Europe. Framed as joint plan to “to end irregular migration flows from Turkey to the EU, ensure improved reception conditions for refugees in Turkey and open up organized, safe and legal channels to Europe for Syrian refugees”<sup>29</sup> it effectively used the movement of migrants as bargaining power. The actions included in the agreement are quite controversial. For example, it establishes that all irregular migrants crossing the sea to Greek islands would be returned to Turkey, indirect-

<sup>28</sup> K. M. GREENHILL, *Weapons of mass migration: forced displacement, coercion, and foreign policy*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2016.

<sup>29</sup> European Commission, EU-Turkey Joint Action Plan, Fact sheet, MEMO/15/5860, November 2015.

ly breaching the principle of non-refoulement, which is defined as “the obligation on states not to send individuals to territories in which they may be persecuted, or in which they are at risk of torture or other serious harm” (Goodwin-Gill)<sup>30</sup>. Can Turkey be considered a safe country for people to be returned to since these provisions do not affect only Syrians but all migrants coming from Turkey? Part of the people might be fleeing Turkey itself. In addition, it is relevant that there are several NGO reports that showed the risk for Syrians to be returned to Syria once returned to Turkey, making it barely a safe place to return for all Syrian migrants as well, according to the non-refoulement principle stated above<sup>31</sup>. In February 2020, almost exactly three years from the signing of the agreement and following an air strike in the Syrian province of Idlib that caused the death of 33 Turkish soldiers, the Turkish government has stated that while the country’s refugee policy hasn’t changed and the agreement with the EU is still standing, they won’t be able to continue patrolling their costs holding migrants back. The coercive pressure used is, once again, the potential flow of people.

78

The same logic can be applied in relation to Libya. In 2004 - long before the death of Gaddafi and failure of the Libyan state –the European Union lifted the remaining embargo on Libya after 11 years because of its promise to prevent migrants from leaving Libya for European shores. “*European fears of unfettered migration permitted Libyan leader Muammar al-Gaddafi to engage in a successful, if rather unconventional, form of coercion against the world’s largest political and economic union – a form of coercion predicated on the intentional creation, manipulation, and exploitation of migration and refugee crises*”<sup>32</sup>. The death of Gaddafi and the failure of the Libyan state in 2011 caused internal instability which fed into the human smuggling and trafficking business tied to the 2015 peak of arrivals by sea.

Overcrowded boats on the southern shores of Europe have become both the image that feeds into the perception of invasion<sup>33</sup> and the re-

---

<sup>30</sup> G.S. Goodwin-Gill, *The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-Refoulement*, in *International Journal of Refugee Law*, 2007, p. 444 et seq.

<sup>31</sup> Amnesty International, *Turkey: Illegal Mass Returns of Syrian Refugees Expose Fatal Flaws in EU-Turkey Deal*, 1 April 2016.

<sup>32</sup> K. M. GREENHILL, *Weapons of mass migration: forced displacement, coercion, and foreign policy*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2016.

<sup>33</sup> R. ANDERSSON, *Europe’s Failed ‘Fight’ Against Irregular Migration: Ethnographic notes on a Counterproductive Industry*. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Published on line in early view, 2016,

quest for a more humane system of asylum for humanitarian actors involved. Consequent to the political situation in the Mediterranean area, landings from the Mediterranean Sea have become the most visible and dramatic form of border crossing into Europe<sup>34</sup>.

In 2017, Italy signed the “Memorandum of understanding on cooperation in the fields of development, the fight against illegal immigration, human trafficking and fuel smuggling and on reinforcing the security of borders between the State of Libya and the Italian Republic” with the UN-recognized Libyan Government of National Accord (GNA) led by Fayez al-Sarraj, one of the fighting militias on the territory. The deal provided training and resources for the Libyan coastguard as well as financing for the centers for migrants given by Italy and the European Union. Over 40 thousand people<sup>35</sup> have been intercepted by the Libyan coast guard and returned to Libya since the signing of the agreement, which was automatically renewed in January 2020, despite the numerous reports by all organizations working in the field, including the UN<sup>36</sup>, of human rights breaches. Libya cannot be considered a safe place for people to be returned to, according to the principle of non-refoulement mentioned above, especially since Libya is at war and there are thousands of Libyan nationals fleeing the country<sup>37</sup> as well.

When looking at the agreements with Turkey and Libya, it seems like the European Union is trying to transform its neighboring countries into buffer zones around EU borders by converging on a new version of externalization of migration controls<sup>38</sup>. This decentralization of the political

---

<sup>34</sup> M. AMBROSINI, *Irregular immigration in Southern Europe: actors, dynamics and governance*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2019.

<sup>35</sup> According to the UNHCR figures at: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzBmYWVlOWQ4MTdhNS00YTJlLTkzMzYtOTJmZTMwMzY3ZmY1IiwidCI6IjFjFmJlYmTRhLTk5NWETNDVjNi1hODNlTmMTM1ZTUzMDhmYSIsImMiOjF9>.

<sup>36</sup> United Nations Support Mission in Libya Office of the High Commissioner for Human Rights. Report: “Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya.” 2018 - <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf>.

<sup>37</sup> According to UNHCR Brief “LIBYAN REFUGEES’ AND ASYLUM SEEKERS’ IRREGULAR BOAT MIGRATION TO EUROPE” 2019 [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/impact\\_lby\\_brief\\_libyan\\_refugees\\_and\\_asylum\\_seekers\\_irregular\\_boat\\_migration\\_to\\_europe\\_in\\_2018\\_july\\_2019\\_fin\\_0.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/impact_lby_brief_libyan_refugees_and_asylum_seekers_irregular_boat_migration_to_europe_in_2018_july_2019_fin_0.pdf).

<sup>38</sup> M. AMBROSINI, *Irregular immigration in Southern Europe: actors, dynamics and governance*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2019.

debate on migration<sup>39</sup>, as well as the other international actions taken towards this issue, such as La Valletta meeting in 2015 and La Valletta declaration in 2019, show that migration in the Mediterranean should be looked at with a more regional rather than EU-centric approach. “It is no longer possible simply to patrol the borders of Europe since wars, persecutions and other events outside of the borders create flows of human beings, who may have legitimate claims for admission to the territory, regardless of their manner of entrance. Furthermore, their journeys entail serious risks to their lives. Democratic states may oscillate and make ambiguous decisions, but they cannot simply seal their borders”<sup>40</sup>.

## 6. Search and rescue

The European Union, being faced with human rights issues, could not go against its core values and therefore responded to the large inflow of people with the outsourcing of actions that would clash with those values, such as non-refoulement. EU governments are faced with a political and moral dilemma on whether to maintain their democratic standards and respect international conventions and human rights or open the border and face all the issues connected to the reception of migrants, social inclusion, and xenophobia. The process becomes clear when looking at the development of the European response at sea, that started with the Italian 2013 Mare Nostrum<sup>41</sup>, aimed at saving lives at sea and arresting the smugglers on board the vessels. In 2014, Mare Nostrum was substituted with the EU led mission Triton, which was part of Frontex and had the objective of patrolling the EU southern borders and perform SAR (search and rescue) operations when needed.

Finally, in 2018 Triton was replaced with Operation Themis, which added new intelligence measures aimed at investigating the presence of foreign fighters and terrorists to the patrolling and SAR activities of Triton. In addition to the aforementioned operations there was also Operations Sophia, which ends in 2020 and has the objective to identify, cap-

---

<sup>39</sup> Some scholars use the term multi-level governance to describe the de-centralization of the politics regards migration from the state level to the international level, such as Andersson in ‘Illegality Inc’ (Andersson, 2014)”.

<sup>40</sup> M. AMBROSINI, *Irregular immigration in Southern Europe: actors, dynamics and governance*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2019.

<sup>41</sup> At that time there were also the European led Hermes and Aeneas, part of Frontex, which were aimed at patrolling the borders of Europe.



ture, and dispose of vessels and objects possibly used by smugglers and traffickers. The scope of the operations at sea has shifted increasingly from saving lives to patrolling borders. “The obvious drawback with a focus only on people smuggling and irregular crossings is that it gives the impression that migration is some kind of natural or personal disaster conducted in extremis. In fact, most migration to the EU occurs perfectly normally and without risk and forms part of the circulation of people that is a daily reality for well-functioning societies. The EU’s focus in its migration and asylum policies has tended to be on border controls, restricting immigration and working with non-EU member states (known as ‘externalisation’ of migration policy)”<sup>42</sup>.

Restrictive immigration policies have pushed civil society organizations (religious realities, social movements, NGOs) to bridge the gap between official policies and social values. Since 2015 around 10 NGOs responded to the lack of search and rescue (SAR) capacity in the Mediterranean by renting boats and performing rescue operations. Disputes over NGOs saving lives and carrying people to Europe falls exactly at the heart of the dilemma faced by the EU between the respect of its core values and the restriction on entries of third country nationals.

## 7. Conclusions

As pointed out by Ambrosini increasing restrictiveness in immigration policies has magnified the salience of the unauthorized population. The lack of legal pathways into Europe, as well as the unrest in the Arab world and the consequent intensification of human smuggling/trafficking, have caused the conversion of migrants towards irregular and risky journeys. Data shows that the same route is taken by people migrating for different reasons, making the distinction between categories more difficult. The lack of preciseness in the use of the correct terminology in the media and by politicians has fed into the description of the phenomenon as a *crisis*. Furthermore, numbers have been used to represent the inflow of people as an invasion<sup>43</sup>.

More than a third of Europeans think that immigration is the main concern at the EU level, according to the 2019 Eurobarometer, but while

---

<sup>42</sup> A. GEDDES, P. SCHOLTEN, *The politics of migration and immigration in Europe*, Thousand Oaks, Ca. Sage Publication, 2016.

<sup>43</sup> M. AMBROSINI, *Irregular immigration in Southern Europe: actors, dynamics and governance*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2019.

one of the goals of the EU is the establishment of a “common immigration policy” (Article 79(1) TFEU), the EU is still far from harmonizing national policies, and the actions taken by the EU in response to the migration crisis have been directed towards the externalization of migration control to overcome the dilemma between the respect of its core values and the politics of closure, as well as the scared public opinion. This has given third party states, such as Turkey, to use mass movements of people as bargaining tools in international relations.

## Bibliography

M. AMBROSINI, *Irregular immigration in Southern Europe: actors, dynamics and governance*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2019

R. ANDERSSON, *Europe's Failed 'Fight' Against Irregular Migration: Ethnographic notes on a Counterproductive Industry*. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Published on line in early view, 2016, <https://doi.org/10.1080/1369183X.2016.1139446>. *Illegality, inc.: clandestine migration and the business of bordering Europe*, Oakland: University of California Press, 2014.

82

C. BRETTELL, J.F. HOLLIFIELD, *Migration theory talking across disciplines*, New York: Routledge, 2015

Consolidated Version of the Treaty on European Union [2008] OJ C115/13

A. GEDDES, P. SCHOLTEN, *The politics of migration and immigration in Europe*, Thousand Oaks, Ca. Sage Publication, 2016.

K. M. GREENHILL, *Weapons of mass migration: forced displacement, coercion, and foreign policy*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2016.

C. HELLER, N. DE GENOVA, M. STIERL, M. TAZZIOLI, H. VAN BAAR, *Europe/Crisis: New Keywords of "the Crisis" in and of "Europe"* NEW KEYWORDS COLLECTIVE, 2016, Retrieved from <http://nearfuturesonline.org/europecrisis-new-keywords-of-crisis-in-and-of-europe-part-2/>

IOM, *Missing migrants project*, Data Retrieved from <https://missingmigrants.iom.int/>

IOM, *Glossary on Migration*, 2019, Retrieved from <https://www.iom.int/glossary-migration-2019>

M. MARTINIELLO, J. RATH, *Immigrant incorporation studies in Europe: An introduction*. In M. MARTINIELLO, J. RATH (Eds.), *An introduction to immigrant incorporation studies: European perspectives*, pp. 11–21, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2014

D. MASSEY, H. ARANGO JOAQUÍN, G. HUGO, A. KOUAOUCCI, A. PELLEGRINO, A., & J. E TAYLOR, *Worlds in motion: understanding international migration at the end of the millennium*, Oxford: Clarendon Press, 2009

D. MASSEY, E. A. PARRADO, *Migradollars: the remittances and savings of Mexican migrants to the United States*, article in *Population Research and Policy Review*, 13: 3-30

Y. PASCOUAT, M. MAYERS, M. MEHREGANI, D. PAPADEMETRIOU, M. BENTON, S. BORDIGNON, M. MORICONI, (2016). *Improving the Responses to the Migration and Refugee*, Retrieved from <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/02/VisionEurope-Policy-Papersweb.pdf>

A. TRIANDAFYLIDOU, *Irregular Migration in Europe. Myths and Realities*. Farnham: Ashgate, ed. 2010a. Ed. 2010b. *Irregular Migration in Europe in the Early 21st Century*. In *Irregular Migration in Europe. Myths and Realities*, edited by A. Triandafyllidou, 1–21. Farnham: Ashgate.

L. ZANFRINI, *Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Editori Laterza, Bari, 2016.

R. ZAPATA-BARRERO, Editorial: “Mediterranean thinking” for mapping a Mediterranean migration research agenda in *Comparative Migration Studies*, 8(1), 2020 doi: 10.1186/s40878-019-0170-2

R. ZAPATA-BARRERO, E. YALAZ, *Qualitative research in European migration studies*. Cham: SpringerOpen, 2018

### **Absract**

La migrazione nel Mediterraneo non è assolutamente un argomento nuovo nell’agenda accademica, eppure negli ultimi anni ha acquisito rilevanza. Il Mar Mediterraneo è diventato la regione più mortale del mondo secondo l’OIM e l’Europa sta ancora affrontando le conseguenze delle scelte politiche di chiusura. Questo documento vuole essere una riflessione sulla politica europea, e in particolare su una delle sue questioni più transnazionali e interdisciplinari: la migrazione. In particolare, il paper analizzerà l’impatto delle narrazioni in ambito migratorio sulla politica mediterranea. Per farlo, si porrà brevemente la questione se sia corretto o meno parlarne in termini di crisi. Concludendo poi con l’osservazione della crescente esternalizzazione della politica migratoria in Europa e l’uso dei flussi migratori nelle relazioni internazionali.

**Parole chiave:** Migrazioni, Mediterraneo Centrale, Crisi dei rifugiati, Europa, Ricerca e soccorso (SAR), ONG.

### **Absract**

By no means is migration in the Mediterranean a new topic in the academic agenda, yet in the last years it has gained relevance. The Mediterranean Sea has become the world’s deadliest region according to IOM and Europe is still facing the consequences of political choices of closure.

This paper is meant as a reflection on European politics, and in particular on one of its most transnational and interdisciplinary issue: migration. More specifically the paper will look at the impact of the narratives of migration on Mediterranean politics. To do so, it will briefly pose the question of whether or not talking about it in terms of a crisis is correct, analyzing the use of words and numbers. It will then conclude observing the increasing externalization of multi-level migration politics in Europe and at the use of migration flows as bargaining power in international relations.

**Keywords:** Migration, Central Mediterranean, Refugee Crisis, Europe, Search and Rescue (SAR), NGO.



## OSSERVATORIO SULL'AMMINISTRAZIONE LOCALE

a cura di  
*Osservatorio  
per le autonomie locali  
Università Mediterranea*

La rubrica presenta un saggio di Giuseppe Tropea su un tema di interesse sia giuridico sia politico: l'atto politico. Il profilo giuridico consiste, come appare anche evidente, nella possibilità di prevedere, in ordinamenti costituzionalmente improntati a determinati valori quali quelli alla base del sistema giuridico italiano, un atto politico che non entri in urto col principio di giustiziabilità dell'azione amministrativa; il profilo politico è quello di prevedere un atto di potere che, in quanto tale, è capace di superare (ma fino a che punto è parte dell'argomentazione proposta) i limiti al potere che appartengono proprio ai sistemi costituzionali informati a democrazia, Stato costituzionale di diritto ecc.

L'attenta disamina che comprende anche uno studio analitico della giurisprudenza della Corte costituzionale e della CEDU, rende il saggio qui proposto particolarmente interessante e rilevante.

Giuseppe Tropea è professore ordinario di Diritto amministrativo presso il DIGIES dell'Università Mediterranea. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Le presunzioni nel processo amministrativo*, in "Diritto e processo amministrativo", 2019; *Il ricorso incidentale escludente*, in *Omessa pronuncia ed errore di diritto nel processo amministrativo*, Napoli, 2019; con A. Giannelli, *Riflessioni in tema di salvaguardia dei "locali storici"*, in "Il diritto dell'economia", 2019, pp. 211-254; *Nomofilachia e processo amministrativo. Dialogando con Enrico Follieri*, in *Diritto e processo amministrativo. Giornate di studio in onore di E. Follieri*, Vol. II, 2019, pp. 633-657; *Forme di tutela giurisdizionale dei diritti d'accesso*, in "Il processo", 2019, pp. 71-113; *La specialità del giudice amministrativo, tra antiche criticità e persistenti insidie*, in "Diritto processuale amministrativo", 2018, pp. 889-977; *La domanda cautelare, lazione di ottemperanza e quella avverso il silenzio nel sistema del codice del pro-*

*cesso amministrativo, in “Giustizia amministrativa”, 2018; Tra unità e specialità. Vincitori e vinti di un’eredità tuttora contesa, in Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell’Assemblea Costituente, Milano, 2018.*

# L'atto politico nei tornanti del principio di giustiziabilità del potere\*

Giuseppe Tropea\*\*

## 1. Premessa: i tornanti del principio di giustiziabilità

Indiscusso è il fondamento costituzionale del principio di giustiziabilità dell'azione amministrativa, rinvenuto nel combinato disposto degli artt. 24 e 113 Cost.<sup>1</sup>. Si tratta, come noto, anche di un principio convenzionale: già nel 1975 la Corte europea dei diritti dell'uomo afferma che l'art. 6 della Cedu garantisce, oltre al giusto processo, anche il diritto di adire i tribunali, ponendo così «un argine invalicabile ad ogni ingiustificata eccezione alla generale ammissibilità della tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche sostanziali»<sup>2</sup>. Parimenti il principio di giustiziabilità può dirsi rispettato soltanto ove la tutela sia effettiva, come oggi affermato dall'art. 1 c.p.a. Sulla base di tali coordinate la Corte costituzionale ha più volte affermato la rilevanza del principio di effettività della tutela giurisdizionale in vari settori processuali e/o materie: si pensi alla tutela cautelare, ai limiti alla c.d. giurisdizione condizionata, al problema dei termini per proporre l'azione, alla materia del pubblico impiego<sup>3</sup>. Al

87

\* Il presente saggio è destinato agli *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*.

\*\* *Università Mediterranea di Reggio Calabria*.

<sup>1</sup> Cfr., fra i tanti, F. SAITTA, *Il principio di giustiziabilità dell'azione amministrativa*, a cura di M. RENNA, F. SAITTA, *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 225 ss.; M. RAMAJOLI, *Giusto processo e giudizio amministrativo*, in "Dir. proc. amm.", 2013, n. 1, p. 100 ss.; F. LEDDA, *Principi costituzionali di giustizia amministrativa*, in "Jus", 1997, LXVIII, p. 177 ss.

<sup>2</sup> N. TROCKER, *Dal giusto processo all'effettività dei rimedi: l'«azione» nell'elaborazione della Corte europea dei diritti dell'uomo (parte prima)*, in "Riv. trim. dir. proc. civ.", 2007, n. 1, p. 48. Sul "diritto ad un tribunale" sancito dall'art. 6 Cedu v. S. Mirate, *Giustizia amministrativa e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2007, spec. p. 249 ss.; F. MANGANARO, *Il meritevole di tutela nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI, F.F. TUCCARI, F. VETRÒ (a cura di), *Il «meritevole di tutela»: scenari istituzionali e nuove vie di diritto*, Napoli, 2012, p. 165 ss.

<sup>3</sup> Si v. sul punto M. RENNA, *Giusto processo ed effettività della tutela in un cinquantennio di giurisprudenza costituzionale sulla giustizia amministrativa: la disciplina del processo amministrativo tra autonomia e «civiltà»*, a cura di G. DELLA CANANEA, M. DUGATO, *Diritto amministrativo e Costituzione*, Napoli, 2006, p. 505 ss.; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2014, spec. pp. 95 ss.

contempo, sussistono ancora criticità in riferimento al rispetto dell'art. 113, comma 2, Cost., che impedisce di circoscrivere i margini della tutela giurisdizionale, con riguardo alla tipologia degli atti amministrativi impugnati o dei vizi fatti valere in giudizio<sup>4</sup>. Si pensi proprio all'annosa questione che sarà qui considerata, relativa alla tutela giurisdizionale nei confronti degli atti politici, esclusa dall'art. 7, comma 1, c.p.a., disposizione (come il suo antecedente rappresentato dall'art. 31 t.u. Cons. Stato) ricondotta a Costituzione attraverso un'esegesi riduttiva volta o a configurare l'atto politico come distinto da quello amministrativo o sotto il profilo delle condizioni di ammissibilità della tutela giurisdizionale, e sulla quale negli ultimi anni la Consulta ha assunto un atteggiamento prima rigoroso, più di recente invece maggiormente aperturista, tale da far prefigurare una possibile "rinascita" della discussa figura.

Si è ben consapevoli che un'indagine che voglia aspirare ad essere anche solo minimamente ricognitiva su tale vicenda comporterebbe un impegno che va ben al di là delle capacità di chi scrive, oltre che dei limiti di ampiezza espositiva cui ci si deve attenere. Senza contare che si rischierebbe di ripercorrere strade già ampiamente esplorate.

88

Può essere allora utile, forse, impostare la trattazione della suddetta questione impiegando una proposta ricostruttiva che valorizzi il diverso "punto di vista" attraverso cui la problematica delle aree di non sindacabilità si è posta nel tempo, cercando anche di marcare i passaggi di tale evoluzione.

Seguendo tale impostazione<sup>5</sup> ci pare di dover considerare almeno tre prospettive: *i*) della tipologia di atto, che tende a predominare soprattutto prima dell'affermarsi del dato costituzionale, che sancisce i principi di giustiziabilità ed effettività della tutela; *ii*) del destinatario dell'atto e della configurazione della tutela delle sue situazioni giuridiche soggettive,

---

<sup>4</sup> Si è di recente osservato, in chiave critica, che il c.p.a. ripropone la questione del controllo del giudice sull'azione amministrativa, in particolare sui presupposti di fatto di essa, sotto tre differenti (anche se connessi) aspetti, rintracciabili nelle disposizioni degli artt. 31, comma 3, 7, comma 1, 34, comma 2, con riguardo all'azione discrezionale attuativa di clausole generali, all'atto politico e ai poteri amministrativi non ancora esercitati. Cfr. G. DE GIORGI CEZZI, *Aboliamo l'art. 7 comma 1 del Codice del processo amministrativo? Limiti e autolimiti del giudice amministrativo e sostenibilità dei procedimenti di generazione delle conoscenze in ordine ai fatti. I casi dell'eccesso di potere, dell'atto politico e dei poteri non ancora esercitati*, in "Federalismi.it", 2018, n. 11, p. 2.

<sup>5</sup> Si è provato a sviluppare tale distinzione in G. TROPEA, *Aree di non sindacabilità e principio di giustiziabilità dell'azione amministrativa*, in "Dir. cost.", 2018, n. 3, p. 129 ss.



tendenzialmente non discriminabile al variare della loro consistenza<sup>6</sup>, e imposta anche a fronte di atti non amministrativi ma legislativi, a fronte della mancanza di una riserva di amministrazione, evidentemente meglio collocabile in un contesto post Costituzionale; *iii*) quella, infine, più attuale, che impone la necessità di rivedere le questioni sopra considerate nell'ambito e alla luce del sempre più reticolare e polifonico "dialogo delle corti", sia interno che esterno.

È attraverso tale linea genealogica di indagine che proveremo a dar conto, seppure in sintesi, del tema del sindacato giurisdizionale sull'atto politico, soffermandoci soprattutto sull'attuale rilievo del punto di vista del dialogo fra corti, all'interno del quale deve necessariamente misurarsi oggi la problematica geometria variabile delle aree di non sindacabilità. Emblematico appare proprio il tema dell'atto politico, che, al netto delle molteplici tesi ricostruttive sulla natura di quest'ultimo, può forse essere inquadrato attraverso tale linea di svolgimento.

Il Maestro che in questa sede si celebra, come vedremo, si è misurato col secondo e terzo profilo di sviluppo della questione, suggerendo il confronto con un ipotetico inedito sviluppo nel quadro del dialogo fra le corti e della teoria dei controlimiti, temi di studio più volte affrontati nella sua sterminata produzione bibliografica<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> G. VERDE, *Ma che cos'è questa giustizia amministrativa?*, in "Dir. proc. amm.", 1993, n. 1, p. 620; B. SASSANI, *Dal controllo del potere all'attuazione del rapporto. Ottemperanza amministrativa e tutela civile esecutiva*, Milano, 1997, p. 30. Nella giurisprudenza costituzionale v. sentenza n. 204/2004. Ma sul punto, più di recente, sempre in tema di risarcibilità dell'interesse legittimo, e con riguardo alla legittimità del termine di centoventi giorni di cui all'art. 30, comma 3, c.p.a., v. Corte cost. n. 94/2017, che finisce per prefigurare l'ammissibilità di uno statuto speciale per la responsabilità pubblica. Sul punto v. F. CORTESE, *Autonomia dell'azione di condanna e termine di decadenza*, in "Giorn. dir. amm.", 2017, p. 662 ss. A favore del modello speciale v., ad esempio, E. FOLLIERI, *Il modello di responsabilità per lesione di interessi legittimi nella giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo: la responsabilità amministrativa di diritto pubblico*, in "Dir. proc. amm.", 2006, n. 1, p. 18 ss.; contra v. A. GIANNELLI, *Responsabilità della pubblica amministrazione: b) profili processuali*, in "Annali", Milano, 2016, IX, p. 829.

<sup>7</sup> Si v., fra i tanti, A. RUGGERI, *Primato del diritto sovranazionale versus identità costituzionale? (Alla ricerca dell'araba fenice costituzionale: i "controlimiti")*, in "Forum di Quad. cost.", 9 aprile 2016; Id., *Dialogo tra le Corti, tutela dei diritti fondamentali ed evoluzione del linguaggio costituzionale*, in "Federalismi.it", 2017, n. 18; Id., *Rapporti interordinamentali e conflitti tra identità costituzionali (traendo spunto dal caso Taricco)*, in "Dir. pen. Contemp", 2 ottobre 2017. Da ultimo sul tema, in chiave monografica, S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del "dialogo" tra le corti*, Napoli, 2018.

## 2. La vicenda dell'atto politico alla luce della linea di indagine adottata

L'atto politico nasce come tema di diritto amministrativo, anzi di giustizia amministrativa, e in tal senso l'enfasi è riposta proprio sul problema della giustiziabilità dello stesso da parte di un giudice. Diviene, nel corso del Novecento, con l'avvento dello Stato sociale di diritto, anche problema di diritto costituzionale, con enfasi sulla nascente nozione di indirizzo politico<sup>8</sup>.

Vi è una sorta di fiume carsico che scorre sotto il tormentato concetto: si tratta, naturalmente, del principio di separazione dei poteri, anch'esso caratterizzato da storicità e relatività. In tal senso l'atto politico è altresì cartina di tornasole dei rapporti (mutevoli) fra poteri e funzioni dello Stato, anche di nuovo conio, magari nella costituzione materiale prima che in quella formale, secondo una linea evolutiva che può essere scandita come segue: legislazione-governo<sup>9</sup>, giurisdizione-amministrazione, governo-amministrazione.

Come noto, è in Francia che la nozione di atto politico (*acte de gouvernement*) si manifesta per la prima volta.

90

In un clima di ostilità verso il Consiglio di Stato, siamo negli anni della Restaurazione, si verifica una duplice restrizione delle attribuzioni del giudice amministrativo: da un lato una serie di funzioni vengono attribuite al giudice ordinario, dall'altro le questioni di maggiore rilievo politico passano agli organi dell'amministrazione attiva. In questa prima fase di sviluppo si afferma la *théorie du mobile*, o del movente politico dell'atto, secondo la quale qualunque atto dell'amministrazione, qualora sia ispirato da motivi politici o persegua finalità di ordine politico, assume per ciò solo la natura di atto politico o di governo, e si sottrae così al controllo degli organi di giustizia amministrativa<sup>10</sup>. Al passaggio dal sistema della *justice retenue* a quello della giustizia delegata, con la legge 24 maggio 1872, e quindi con l'avvento della Terza Repubblica, in un clima di maggior peso del principio di legalità, si abbandona la teoria del movente e se

---

<sup>8</sup> Emblematiche le trattazioni di P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, in Enc. dir., Milano, 1959, IV, p. 220 ss., e di E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961. Tra gli amministrativisti, M.S. GIANNINI, *Atto amministrativo*, in Enc. dir., Milano, 1959, IV, p. 157 ss.

<sup>9</sup> Si sofferma particolarmente su quest'aspetto G. DI GASPARE, *Considerazioni sugli atti di governo e sull'atto politico. L'esperienza italiana e francese nello Stato liberale*, Milano, 1984.

<sup>10</sup> Cfr. G. DUFOUR, *Traité général de droit administratif appliqué*, Paris, IV, 1855, p. 10. Come noto la nascita del concetto è *éminemment prétorienne*, e risale al 1822 (*arrêt Lafitte*).

ne afferma una nuova, quella della “natura” dell’atto, in base alla quale si cerca di individuare una più precisa linea di demarcazione tra atti politici ed atti amministrativi, che appunto sarebbero differenziati per il fatto di riallacciarsi a due attività – governo e amministrazione – per loro natura distinte<sup>11</sup>.

Anche in Italia, nell’evoluzione dottrinale, abbiamo avuto orientamenti di stampo “soggettivo” e “oggettivo”.

Non è questa la sede per un compiuto approfondimento sul punto<sup>12</sup>. Appare tuttavia utile effettuare alcune precisazioni, ai limitati fini di questo studio.

La prima, confermativa di quanto osservato sopra, riguarda la diversità di approccio di due importanti studiosi. Guicciardi, amministrativista, tratta il tema sull’asse amministrazione-giurisdizione, effettuando l’interpretazione del combinato disposto degli artt. 26 e 31 t.u. Consiglio di Stato; Cheli, costituzionalista, sulla scia del maestro Paolo Barile, compie un percorso ricostruttivo sull’asse governo-amministrazione, e si sofferma sull’evoluzione della categoria concettuale dell’indirizzo politico.

Si osservi, tuttavia, come i due studi, pur nella diversità dell’approccio, sono accomunati dalla tendenziale adesione di fondo all’impostazione, anch’essa di origine francese, “storicista” e “negativa” (che in qualche modo possono considerarsi derivanti da un unico ceppo) secondo la quale gli atti di governo non esistono come categoria propriamente giuridica, ma sono il frutto della “politica” giurisprudenziale del Consiglio di Stato<sup>13</sup>.

Quanto a Guicciardi, può essere utile qui evidenziare l’evoluzione del suo pensiero, in quanto questi nell’arco di un decennio affina la propria tesi proprio perché si è passati da un ordinamento statutario all’ordinamento costituzionale. Ciò, quindi, consente di trovare un’ulteriore

---

<sup>11</sup> Cfr. sul punto E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., p. 7. La prima pronuncia che si ricorda, in tal senso, è il famoso *arrêt Prince Napoleon* del 1875.

<sup>12</sup> Cfr. G. TROPEA, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l’atto politico*, in “Dir. amm.”, 2012, n. 3, p. 329 ss.

<sup>13</sup> Cfr. P. DUEZ, *Les actes de gouvernement*, Paris, 1935; M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public général*, Paris, 1911, pp. 77-78; M. WALINE, *Manuel élémentaire de droit administratif*, Paris, 1935, pp. 95-96. Nella dottrina italiana cfr. A. DE VALLES, *Sulla teoria degli «atti politici»*, in “Annali Univ. Macerata”, 1929, V, p. 1 ss. Più di recente cfr. A. ROMANO TASSONE, «Atto politico» e interesse pubblico, in AA.VV., *L’interesse pubblico tra politica e amministrazione*, a cura di A. CONTIERI, F. FRANCIOSI, M. IMMORDINO, A. ZITO, Napoli, 2010, I, p. 311 ss.

conferma alla fondatezza della tesi sopra prospettata: lo spartiacque costituzionale ha determinato un importante cambio di paradigma nell'osservazione del fenomeno della non giustiziabilità dell'atto. Nella prima elaborazione<sup>14</sup>, influenzata dalle ricostruzioni tedesche del Laun<sup>15</sup> e francesi del Michoud<sup>16</sup> sulla discrezionalità, per quanto attiene al profilo oggettivo l'atto politico viene considerato appartenente al *genus* degli atti amministrativi discrezionali, per poi distaccarsene nel senso che l'atto (amministrativo) politico è vincolato alla sola norma sulla competenza, mentre per il resto è *necessariamente* legittimo. L'atto politico illegittimo, per violazione di una norma sulla competenza, semplicemente non è un atto politico. In seguito, a cagione dell'entrata in vigore della Costituzione, e della portata dirompente dell'art. 113 Cost., si finisce invece per accedere alla tesi negativa, peraltro considerata «seducente» già nello studio del 1937<sup>17</sup>.

In tal senso l'invariante di fondo sembra essere quella dell'“ultima parola” del giudice sulla fattispecie, secondo una linea di progressiva evoluzione che ha visto, con l'affermarsi del principio di legalità prima, e dell'effettività e pienezza della tutela giurisdizionale poi, una crescente centralità del giudice nell'individuazione dell'atto politico. Ciò ha coinciso con una certa stagnazione dottrinale, che ha accresciuto il ruolo compensativo della giurisprudenza, la quale ha adottato un proprio “indirizzo politico”, fondato sui principi di giustiziabilità degli atti e pienezza della tutela, che, da un lato ha profondamente ristretto la categoria, a vantaggio ad esempio di un ampliamento progressivo della nozione di atto di alta amministrazione, dall'altra ha ripetuto in modo piuttosto costante quelli che reputa siano i caratteri propri dell'atto politico<sup>18</sup>, e, sulla scorta di tali criteri, ha di fatto riproposto l'antica logica della “lista”,

<sup>14</sup> E. GUICCIARDI, *L'ATTO POLITICO*, in “Arch. dir. pubbl.”, 1937, N. 2, P. 265 ss., P. 486 ss.

<sup>15</sup> R. LAUN, *Les actes de gouvernement*, in “Ann. Inst. Int. dr. publ.”, 1931, II, p. 102 ss., sulla scia di G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1905, p. 601 ss.

<sup>16</sup> L. MICHOD, *Des actes de gouvernement*, in “Annales de l'Enseignement supérieur de Grenoble”, 1889, I, p. 216 ss.

<sup>17</sup> E. GUICCIARDI, *Aboliamo l'art. 31?*, in “Foro amm.”, 1947, n. 2, p. 15 ss.

<sup>18</sup> Criterio soggettivo (atto emanato dal Governo), oggettivo (nell'esercizio di un potere politico, di direzione al massimo livello della cosa pubblica), e talora, a mo' di argomento di sostegno, un terzo criterio: quello della “libertà nella scelta dei fini da perseguire”. Si v., fra le tante, Cons. St., sez. IV, 29 febbraio 2016, n. 808.

emarginando l'atto politico ai casi di relazioni internazionali<sup>19</sup> o all'ipotesi di atto costituzionale<sup>20</sup>.

### 3. L'atto politico nel "dialogo" fra le corti (anche alla luce del contributo di Antonio Ruggeri)

In questa centralità del ruolo della giurisprudenza, anche per quanto riguarda l'atto politico il c.d. "dialogo fra le corti" sta assumendo un rilievo peculiare. Il dialogo, peraltro, potrebbe essere presto anche "esterno", chiamando in causa l'intervento della Corte Edu.

Sono essenzialmente due le vicende che negli ultimi anni hanno riaperto in Italia il dibattito, e la seconda come diremo è tuttora in corso di svolgimento.

Entra peraltro in scena la Corte costituzionale, che in due sentenze dice la sua sulla categoria e sulla conformità dell'art. 7, comma 1, c.p.a. agli artt. 24 e 113 Cost.

Si badi, ciò non è stato fatto in un giudizio in via incidentale. Nella prima questione, come noto, la Regione Campania ha sollevato conflitto di attribuzione tra enti nei confronti di una decisione del Consiglio di Stato<sup>21</sup> che ha ritenuto non politico l'atto di nomina di un assessore regionale, obiettandone al contrario la natura politica, poiché caratterizzato dall'*intuitus personae* e in quanto l'art. 51 e 117, comma 7, Cost., nonché l'art. 46, comma 3, dello Statuto regionale campano, qualificati come programmatici, non altererebbero la natura politica dell'atto in questione.

La Consulta<sup>22</sup>, pur dichiarando il ricorso inammissibile, in quanto la Regione ha impropriamente utilizzato lo strumento del conflitto di attribuzioni per censurare *errores in iudicando*, mentre avrebbe dovuto far valere la sua tesi attraverso ricorso in Cassazione per (presunto) difetto assoluto di giurisdizione, ha colto l'occasione per configurare comunque l'atto in questione come atto politico, salvo poi osservare: «quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello am-

<sup>19</sup> Cfr. A. ROTTOLA, *Controllo giurisdizionale e atti politici nel diritto dell'Unione Europea e nel diritto interno in materia internazionale*, Bari, 2001. In giurisprudenza v. la nota ord. "Dal Molin", Cons. St., sez. IV, 29 luglio 2008, n. 3992,

<sup>20</sup> Cfr. G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2001.

<sup>21</sup> Cons. St., sez. V, n. 4502/2011.

<sup>22</sup> Sentenza n. 81/2012.

plissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate». Il Consiglio di Stato aveva considerato dirimente il fatto che l'atto non possa qualificarsi come politico ove esista un parametro legale che lo condizioni. La Consulta sembra andare oltre: da una parte l'atto può avere «natura politica», e costituire oggettivamente esercizio di un potere politico, dall'altra, e nella misura in cui questo stesso atto incroci un vincolo giuridico (il principio dell'equilibrio di genere), esso può essere sindacato dall'autorità giurisdizionale, senza per ciò perdere la sua natura politica.

La sentenza in questione può apparire inutile, in quanto avrebbe potuto limitarsi a dichiarare l'inammissibilità del conflitto di attribuzione proposto dalla Regione, ovvero perplessa, nella parte in cui sembra ritenere che l'atto politico possa essere, a seconda dei casi, sindacabile o meno, evocando una possibile *Ermessensreduzierung auf Null*, ma così entrando in conflitto con l'art. 7, comma 1, Cost., che collega direttamente l'insindacabilità (*ergo*: la non impugnabilità) al carattere politico dell'atto<sup>23</sup>.

94

In questa sede, tuttavia, si può tralasciare l'approccio critico. Al netto di tali osservazioni, infatti, pare che lo sforzo del giudice costituzionale sia fortemente condizionato dall'esigenza di dare all'art. 7, comma 1, c.p.a., una lettura costituzionalmente orientata ai canoni dell'effettività e pienezza della tutela, ma, soprattutto, sia originato dal desiderio di entrare a pieno titolo nel dialogo fra corti, mostrando il proprio autorevole punto di vista su un tema tuttora nodale<sup>24</sup>.

A conferma di tale impressione si consideri la più recente vicenda relativa all'avvio di trattative per stipulare intese ex art. 8, comma 3, Cost., decisa con sentenza n. 52/2016. Di fronte al diniego, opposto dal Governo, a intavolare trattative per la stipulazione di un'intesa ex art. 8, comma 3, Cost., l'Unione Atei Agnostici Razionalisti (UAAR) aveva impu-

---

<sup>23</sup> Per tale rilievo v. G. TROPEA, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, cit., p. 386. Sulla stessa linea, più di recente, M. IMMORDINO, M. RAGUSA, *A proposito dell'atto politico. Brevi riflessioni rileggendo Antonio Romano Tassone*, in *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, a cura di F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, F. SAITTA, N. SAITTA, A. TIGANO, Napoli, 2017, vol. II, p. 1609 ss., spec. p. 1623.

<sup>24</sup> Sulla necessità di dare una lettura costituzionalmente orientata, ma escludendo che ciò possa avvenire tramite la configurazione di un difetto assoluto di giurisdizione, D. MESSINEO, *Atti politici, Stato di diritto, strumenti di verifica della giurisdizione*, in "Dir. amm.", 2013, n. 4, p. 717 ss.

gnato il provvedimento, vedendosi in prima battuta respingere il ricorso dal Tar Lazio, che aveva dichiarato l'insussistenza della giurisdizione riconoscendo la politicità dell'atto di diniego, e ottenendo invece, d'anzi al Consiglio di Stato e alla Cassazione, il riconoscimento dell'esistenza della possibilità di controllo giurisdizionale sull'atto di diniego, considerato estrinsecazione di discrezionalità tecnica, e il diritto all'avvio delle trattative sol che l'interlocutore fosse riconoscibile come confessione religiosa<sup>25</sup>. La Consulta, adita dal Governo con ricorso per conflitto di attribuzione, per far dichiarare la menomazione delle proprie prerogative costituzionali in materia da parte delle Sezioni unite, ha dato ragione all'esecutivo, ritenendo che «non spettava alla Corte di cassazione affermare la sindacabilità in sede giurisdizionale della delibera con cui il Consiglio dei ministri ha negato all'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti l'apertura delle trattative per la stipulazione dell'intesa», e annullando di conseguenza la sentenza stante l'impossibilità del controllo giurisdizionale.

Alla luce del discorso sinora condotto non deve stupire che la dottrina maggioritaria, Antonio Ruggeri compreso, abbia stigmatizzato tale decisione.

Ciò è avvenuto intanto sul piano strettamente costituzionale: la sentenza è stata bollata come un arretramento rispetto alle progressive rimozioni di "zone franche" di giustizia<sup>26</sup> e – nel caso di specie – rispetto allo stesso precedente del 2012, in cui si era chiarito che se i parametri esistono le scelte governative dovrebbero essere sindacabili (ritenendosi tali parametri e principi sussistenti). Ma anche sul piano dello stretto diritto ecclesiastico sono stati avanzati rilievi, là dove nella sentenza si sostiene che l'art. 8, comma 3, Cost. non sia disposizione «meramente servente» rispetto ai primi due commi, ma abbia l'autonomo significato di permettere l'estensione del metodo bilaterale ai rapporti con le confessioni religiose diverse da quella cattolica, con una lettura probabilmente in contrasto con l'intenzione originaria dei Costituenti<sup>27</sup>, anche perché una cosa è affermare che una disposizione non sia servente

---

<sup>25</sup> La sequenza delle decisioni richiamate è la seguente: T.A.R. Lazio, sez. I, n. 12539/2008; Cons. St., sez. VI, n. 6083/2011; Cass. civ., sez. un., n. 16035/2013.

<sup>26</sup> A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictione e gubernaculum, ovvero sia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili* (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016), cit., p. 1.

<sup>27</sup> Cfr. A. POGGI, *Una sentenza "preventiva" sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose? (in margine alla sentenza n. 52 della Corte costituzionale)*, in "Federalismi.it", 2016, n. 6.

rispetto a un'altra, altra cosa è ritenere che siano monadi incomunicabili<sup>28</sup>, finendosi così per sottovalutare la libertà di coscienza in relazione all'esperienza religiosa, tutelata in base al combinato disposto degli artt. 2, 3 e 19 Cost., oltre che dell'art. 17 del TFUE<sup>29</sup>.

Sembra a chi scrive che tali rilievi siano al contempo condivisibili e inappaganti.

Non si tratta di un ossimoro dialettico: semplicemente la pronuncia delle Corti, entrata a pieno titolo nel circolo del dialogo giurisprudenziale, va letta alla luce di un dato che – come detto – ha tradizionalmente condizionato le ricostruzioni sui caratteri dell'atto politico, e che porta ad una carsica reviviscenza della tesi “scettica” o “negativa” dell'atto politico come categoria «*introuvable*»<sup>30</sup>, rimessa alla “politica” giurisprudenziale, come peraltro attesta la sua nascita francese, ove venne coniato proprio da un *Conseil d'Etat* che voleva “salvarsi” dalle prospettive restauratrici di una sua abolizione.

E passi che la tesi “scettica” sia stata criticata, sia in Francia che in Italia, in quanto è stata vista come una riproposizione della tesi del movente politico. Di fatto è ciò che è avvenuto con la sentenza n. 52/2016, ma sembra questa la chiave di lettura più corretta della sentenza, al netto delle critiche che ad essa possono rivolgersi: la mancanza di una legge generale sulla libertà religiosa comporta inevitabilmente l'attrazione nella sfera politica del Governo della decisione su quale associazione è confessione religiosa, in quanto le Intese sono divenute progressivamente il terreno di conquista di discipline privilegiate, e la connessa responsabilità politica del Governo è aumentata. In tal senso appare corretta l'idea secondo cui, nel caso di specie, il vero obiettivo era prevenire intese future che potessero rivelarsi politicamente “scomode”, come quelle con la chiesa sunnita<sup>31</sup>.

È possibile che dal dialogo interno fra corti si passi a quello esterno? Si tratta di una questione aperta e molto significativa, sulla quale Antonio Ruggeri ha fornito un'interessante ipotesi ricostruttiva.

---

<sup>28</sup> M. CROCE, *Alla Corte dell'arbitrio: l'atto politico nel sistema delle intese*, in “Giur. cost.”, 2016, n. 2, p. 560 ss.

<sup>29</sup> L. CARLASSARE, *L'atto politico fra “qualificazione” e “scelta”: i parametri costituzionali*, in “Giur. cost.”, 2016, n. 2, p. 554 ss., spec. p. 559.

<sup>30</sup> M. VIRALLY, *L'introuvable acte de gouvernement*, in “RDP”, 1952, n. 2, p. 317 ss.

<sup>31</sup> A. POGGI, *Una sentenza “preventiva” sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose? (in margine alla sentenza n. 52 della Corte costituzionale)*, cit., passim; F. RIMOLI, *Laicità, eguaglianza, intese: la Corte dice no agli atei (pensando agli islamici)*, in “Giur. cost.”, 2016, n. 2, p. 637 ss.



Potrebbe infatti porsi un problema di rapporti fra giudicato costituzionale “interno”, tutelato ex art. 137 Cost. ed eventuale sentenza della Corte Edu che accogliesse un ricorso dell’UAAR per contrasto tra giudicato nazionale e artt. 6, 9 e 14 Cedu, oltre che della giurisprudenza convenzionale in materia<sup>32</sup>. Ci si chiede, in un caso del genere, se la Corte costituzionale possa eventualmente reagire dichiarando l’incostituzionalità della giurisprudenza della Corte Edu, attivando i controlimiti<sup>33</sup>. Secondo il Maestro messinese ciò non potrebbe essere possibile: deve escludersi, infatti, il carattere di principio supremo dell’art. 137 Cost. e, in ogni caso, bisogna ritenere che esso debba comunque essere armonizzato e bilanciato con i principi di apertura al diritto internazionale e sovranazionale di cui agli artt. 10 e 11 Cost.<sup>34</sup>

#### 4. Conclusioni

La Carta costituzionale e la quasi coeva CEDU rappresentano uno spartiacque in tema di giustiziabilità delle pretese ed erosione delle tradizionali sacche di immunità del potere pubblico.

Tale rilievo vale sia per gli atti *stricto sensu* amministrativi – tema che in questa sede è stato maggiormente indagato – che (e *pour cause*) per gli atti normativi, e più in generale espressione di potere degli organi costituzionali. Nel secondo caso la percezione è più netta perché ovviamente la giustizia costituzionale in Italia è più giovane del giudice amministrativo, il cui archetipo, come noto, veniva peraltro guardato con interesse dai giuristi weimariani che iniziavano a concepire il modello di giustizia costituzionale già prefigurato da Kelsen<sup>35</sup>. Certo, ciò non sempre ha determinato una completa erosione di spazi di persistente immuni-

---

<sup>32</sup> Cfr. Corte Edu 31 luglio 1998, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et alii c. Austria*, par. 92, là dove il giudice di Strasburgo sottolinea che a tutti i gruppi religiosi deve esser data l’opportunità di far domanda per avere il medesimo riconoscimento nello Stato in cui operano.

<sup>33</sup> Sul tema v. M. CROCE, *Alla Corte dell’arbitrio: l’atto politico nel sistema delle intese*, cit., p. 567, nonché A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictio e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell’area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, cit., p. 9.

<sup>34</sup> A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictio e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell’area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, cit., p. 9.

<sup>35</sup> B. SORDI, *Unità della giurisdizione: uno sguardo retrospettivo*, in AA.VV., *Sull’unità della giurisdizione. In ricordo di Franco Cipriani*, a cura di E. Fabiani, A. Tartaglia Polcini, Napoli, 2011, p. 30.

tà<sup>36</sup>, come testimonia la vicenda dell'autodichia delle Camere o della Presidenza della Repubblica<sup>37</sup>, oppure ha richiesto progressivi affinamenti della giurisprudenza costituzionale, si pensi al tema del sindacato delle leggi-provvedimento o dei requisiti di necessità e urgenza della decretazione d'urgenza. La nostra Costituzione, d'altra parte, ha portato ad un progressivo ribaltamento di prospettiva sul tema: dalla centralità della tipologia di atto o di attività si è passati al punto di vista del destinatario degli stessi, non solo in positivo, poiché come è evidente tale punto d'appoggio ha giocoforza contribuito ad erodere gran parte delle aree di insindacabilità, ma anche in negativo, come si vede osservando la figura dell'atto politico, la cui insindacabilità è stata giustificata non tanto perché espressione di potere svincolato dalla legge quanto di assenza di situazioni giuridiche soggettive che con esso si confrontano.

D'altra parte, come ancora emerge dall'evoluzione, anche più recente, della figura dell'atto politico, la prospettiva del giudice, chiamato a dire l'ultima parola sul punto, ha giocato e gioca un ruolo chiave, specie alla luce della conclamata crisi del principio di legalità, e più in generale del tradizionale sistema delle fonti, in cui tra l'altro il giudice supplisce sempre più al previo "disporre", col rischio di un incerto «occasionalismo» giurisprudenziale<sup>38</sup>, cui si vorrebbe rimediare con un accrescimento della sua funzione nomofilattica<sup>39</sup>.

Ciò, peraltro, avviene in un contesto di ormai endemico dialogo fra corti, sia "interne", che "esterne", non sempre irenico e all'insegna del costante accrescimento dei diritti fondamentali, anche con riguardo spe-

<sup>36</sup> Cfr. R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007; R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2007.

<sup>37</sup> Il tema è legato all'annosa questione della insindacabilità dei regolamenti parlamentari. Questi ultimi sono stati ritenuti dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 154/1985, sottratti al suo sindacato; la Corte, più di recente, ha implicitamente confermato tale assunto, ritenendo l'autodichia, le cui fonti sono proprio i regolamenti, costituzionalmente legittima, con sentenza n. 262/2017, criticata, fra gli altri, da F. G. SCOCA, *L'autodichia "costituzionalizzata" e il nuovo sistema delle tutele*, in "Dir. proc. amm.", 2018, n. 1, p. 1 ss.

<sup>38</sup> M. BETZU, *Diritto giurisprudenziale versus occasionalismo giurisprudenziale*, in "Dir. pubbl.", 2017, n. 1, p. 41 ss.

<sup>39</sup> E. FOLLIERI, *Nomofilachia e certezza del diritto, con particolare riferimento al Consiglio di Stato*, in "Ars interpretandi", 2015, n. 2, p. 103 ss.

cifico alle aree di persistente immunità del potere<sup>40</sup>. Lo si è visto, ancora, nella vicenda dell'atto politico, dove dinanzi alla ferma posizione del giudice amministrativo e della Cassazione, si è avuta la discussa replica della Consulta, che ne ha riscontrato la persistente attualità, e magari si avrà una risposta nuovamente diversa della Corte EDU, al che bisognerà sciogliere una serie di nodi relativi ai rapporti fra ordinamenti con riguardo al giudicato costituzionale<sup>41</sup>.

Si tratta di un tema attualissimo<sup>42</sup>, come attesta il fatto che di recente la Corte costituzionale sia in più occasioni intervenuta per “difendere” il giudicato nazionale, sia nei confronti di sopravvenute sentenze della Corte EDU con esso contrastanti, sia di indebiti straripamenti delle Sezioni unite negli ambiti di pertinenza dei giudici speciali.

Sono in gioco valori potenzialmente contrapposti: da un lato il giudicato e le esigenze di certezza del diritto che porta con sé, dall'altro l'effettività e la giustiziabilità delle pretese<sup>43</sup>.

Emblematica la vicenda dei c.d. “medici a gettoni”, che ha visto per ben due volte l'intervento della Consulta, oltre a tutti gli altri organi di vertice della giurisdizione.

---

<sup>40</sup> Sul punto si v. le diverse prospettive da un lato di A. RUGGERI, *Maggiore o minor tutela nel prossimo futuro per i diritti fondamentali?*, in “Giur. Cost.”, 2015, n. 1, p. 34 ss.; Id., *L'interpretazione conforme e la ricerca del “sistema dei sistemi” come problema*, in “Rivistaaic.it”, 2014, n. 2, con la sua tesi della tecnica di interpretazione “circolarmente conforme” fra corti, dall'altro di M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in Enc. dir., Annali, Milano, 2016, IX, p. 391 ss., e di R. BIN, *L'interpretazione conforme. Due o tre cose che so di lei*, in “Rivistaaic.it”, 2015, n. 1.

<sup>41</sup> Si potrebbe fare un esempio contrario, in cui i controlimiti sono serviti ad ampliare i margini di sindacato del giudice nazionale, “contro” il legislatore. Si pensi alla sentenza n. 238/2014, con la quale la Corte dichiara l'incostituzionalità dell'art. 3 della legge n. 5/2013, diretto a garantire l'esecuzione della sentenza della Corte internazionale di giustizia dell'Aja del 3 febbraio 2012 che, con riguardo ad azioni risarcitorie proposte nei confronti della Repubblica Federale Tedesca per crimini di guerra e contro l'umanità commessi dal Terzo Reich nel territorio italiano, aveva escluso la possibilità di fare eccezione al principio di diritto internazionale che vuole l'immunità degli Stati dalla giurisdizione degli altri Stati per gli atti compiuti *iure imperii*. La Consulta ha ritenuto che la norma consuetudinaria di diritto internazionale non potesse entrare nell'ordinamento italiano, in quanto fra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale vi è il diritto di agire e resistere in giudizio a difesa dei propri diritti, riconosciuto dall'art. 24 Cost.

<sup>42</sup> Sia consentito il rinvio a G. TROPEA, *Diritto alla sicurezza giuridica nel dialogo “interno” ed “esterno” tra le corti*, in “Dir. proc. amm.”, 2018, n. 4.

<sup>43</sup> Per tale rilievo, fra i tanti, v. F. CORDOPATRI, *La «crisi» del giudicato?*, in “Riv. dir. proc.”, 2015, p. 895.

Qui dapprima Corte cost. n. 123/2017, ha ritenuto che l'obbligo di conformazione alle sentenze della Corte EDU ha un contenuto variabile e affermato che è rimessa agli Stati medesimi la scelta di come meglio conformarsi alle pronunce della Corte, «senza indebitamente stravolgere i principi della res iudicata o la certezza del diritto nel contenzioso civile, in particolare quando tale contenzioso riguarda terzi con i propri legittimi interessi da tutelare».

Di seguito, con sentenza n. 6/2018, nella medesima vicenda che ha portato alla sentenza n. 123/2017, ha avuto modo di porre un freno al recente orientamento delle Sezioni unite che, nel prospettare una evoluzione della nozione di “motivi inerenti alla giurisdizione” ai fini dell'impugnazione in Cassazione delle pronunce dei giudici amministrativi, hanno sostenuto che a tali motivi sono riconducibili quei «casi estremi in cui il giudice adotta una decisione anomala o abnorme, omettendo l'esercizio del potere giurisdizionale per errores in iudicando o in procedendo che danno luogo al superamento del limite esterno», comprese le gravi divergenze dalla interpretazione del diritto comunitario accolta dalla Corte di giustizia.

100

Ci si augura che tale ferma presa di posizione costituisca altresì per il futuro un argine a tentazioni “espansive” del pari criticabili, in materia di configurazione delle posizioni legittimanti al ricorso e di intensità del sindacato sulla discrezionalità dell'amministrazione, che rischierebbero rispettivamente di refluire nell'area non tutelata degli interessi di fatto o del merito amministrativo.

Seppure con talune persistenti battute d'arresto e perplesse sistemazioni, la linea d'azione del giudice amministrativo da oltre un secolo, grazie alla fondamentale lezione orlandiana e romaniana, ha costituito un modello forse ineguagliato, anche per il nostro giudice delle leggi, che si auspica confermi le “ragioni” della specialità, non già a scatola chiusa, ma ogni volta che siano sostenute dalla generosa ricerca di più ampi margini di accesso alla tutela e di riduzione delle aree di non sindacabilità del potere.

Lo stesso discorso potrebbe valere pure per il sindacato dell'atto politico. Avviata ormai da tempo nella rassicurante ipostasi dell'interpretazione costituzionalmente conforme ai principi di effettività e pienezza della tutela giurisdizionale, tale categoria porta però con sé le antiche insegne francesi della “politica” giurisprudenziale dei giudici, e va letta (ancor oggi) pure alla luce di essa, del dialogo “interno” ed “esterno” fra corti, fors'anche della rinverdata teoria dei controlimiti.

Il fondamentale contributo di Antonio Ruggeri su tali aspetti non ha mancato di incrociare, così, anche il tema dell'atto politico, lasciando agli interpreti nuovi spunti e suggestioni, all'insegna di un rigoroso e coerente ideale imperniato sulla massimizzazione dei diritti fondamentali e sull'interpretazione circolarmente conforme.

### **Abstract**

Nonostante sia oggi indiscusso il fondamento, non solo costituzionale, del principio di giustiziabilità dell'azione amministrativa, rispettato soltanto ove la tutela sia anche effettiva, persistono sacche di immunità sia con riguardo alla tipologia degli atti impugnati che dei vizi fatti valere in giudizio: si pensi al tema dell'atto politico. Scopo del presente saggio è fornire una lettura critica ed evolutiva, prospettando tale svolgimento attraverso tre momenti fondamentali: il primo, più antico, che privilegia la centralità dell'atto; il secondo, più recente, che vede al centro la persona e le sue situazioni giuridiche soggettive; l'ultimo, più attuale, in cui tali problematiche vengono colte attraverso il complesso fenomeno del "dialogo" fra le corti giurisdizionali.

**Parole Chiave:** giustiziabilità; effettività, atto politico, dialogo fra le corti.

### **Abstract**

Although today the foundation, not only constitutional, of the principle of justiciability of the administrative action is undisputed, and respected only where the protection is effective, there are still elements of immunity both with regard to the typology of the contested acts and the acts lodged to court: we can think about the political act. The aim of the present essay is to provide a critical and evolutionary reading of such phenomena, proposing a development through three fundamental moments: the first, the oldest, which privileges the centrality of the administrative act; the second, more recent, which focuses on the person and his subjective juridical situations; the latest, most current, where these problems are captured through the complex phenomenon of "dialogue" between the courts.

**Keywords:** justiciability, effectiveness, political act, dialogue between the courts.



## NORMATIVA, GIURISPRUDENZA E PRASSI INTERNAZIONALE

E Brexit fu, si potrebbe dire. Con la conseguenza che dal 1 febbraio 2020 il Regno Unito non è più formalmente e ufficialmente membro dell'Unione europea. Ed ora? È questo l'interrogativo al quale risponde Marina Mancini che introduce e spiega la *Dichiarazione politica che definisce il quadro della future relazioni tra Unione europea e Regno Unito*, dichiarazione che viene qui pubblicata integralmente.

Se, come ricorda anche Mancini, la Brexit è il primo caso di ricorso all'art. 50 del TUE, e se è vero com'è vero che il percorso per realizzare questa uscita non è stato né rapido né agevole – arrivando fino a investire la Suprema Corte britannica con una sentenza che rimane precedente importante –, è anche vero che il futuro non è stato ancora definito. Al periodo di transizione che durerà almeno fino a dicembre 2020, seguirà il regime che nel frattempo dovrà essere concordato attraverso un nuovo Trattato. A dimostrazione ulteriore – se ce ne fosse bisogno – di quanto sia difficile uscire da una Unione che, evidentemente (ma la Corte di Giustizia lo sostiene da tempi non sospetti), non è solo un accordo internazionale tra Stati ma è già sostanzialmente (“ontologicamente”, per riprendere proprio la Corte europea) molto di più.

Marina Mancini è professore associato di Diritto internazionale presso il DIGIES dell'Università Mediterranea dove insegna anche Diritto dell'Unione europea. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Statualità e non riconoscimento nel diritto internazionale*, Torino, 2020; *La tutela internazionale dei luoghi di culto nei conflitti armati*, in Papa - Pascale - Gervasi (a cura di), *La tutela internazionale della libertà religiosa*, Napoli, 2019, pp. 319-342; *Il Memorandum d'intesa tra Italia e Libia del 2017 e la sua attuazione*, in Ronzitti - Sciso (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide*

*al diritto internazionale*, Torino, 2018, pp. 191-215; *Content and Customary Nature of Article 75 of Additional Protocol I*, in Pocar (ed), *The Additional Protocols 40 Years Later*, Milano, 2018, pp. 85-94; *La fine dello stato di guerra e il ripristino della pace tra Eritrea ed Etiopia*, in “*Rivista di diritto internazionale*”, 2018, pp. 1211-1220; *L’Unione Europea e la sfida del terrorismo internazionale*, in *SUDEUROPA*, n. 3/2017, pp. 67-77.



# La Brexit e le nuove relazioni tra l'Unione Europea e il Regno Unito

Marina Mancini\*

Il 1° febbraio 2020 si è concluso il tortuoso processo di uscita del Regno Unito dall'Unione Europea. In quella data è infatti entrato in vigore l'accordo sul recesso negoziato dal Governo britannico con l'Unione in conformità con l'art. 50 del Trattato sull'Unione Europea (TUE)<sup>1</sup>. Questo articolo, introdotto dal Trattato di Lisbona, attribuisce a ciascuno Stato membro la facoltà di recedere dall'Unione (par. 1) e disciplina le fasi successive al suo esercizio (parr. 2-4)<sup>2</sup>. Il Regno Unito è stato il primo Stato membro ad avvalersi della suddetta facoltà. In seguito all'esito negativo del referendum sulla permanenza del Paese nell'Unione, svoltosi nel giugno 2016, il Governo britannico notificò al Consiglio Europeo la decisione di recedere dall'Unione il 29 marzo 2017<sup>3</sup>. Nel giugno successivo, ebbero inizio i negoziati tra l'Unione Europea e il Regno Unito per la conclusione di un accordo che stabilisse le modalità del recesso<sup>4</sup>. Tali negoziati furono condotti, per l'Unione Europea, da una task force della Commissione, guidata dal francese Michel Barnier, sulla base degli orientamenti formulati dal Consiglio Europeo e delle direttive di negoziato impartite dal Consiglio. Nel novembre 2018, si giunse alla definizione del testo di un

105

\* Università Mediterranea di Reggio Calabria.

<sup>1</sup> *Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione Europea e dalla Comunità Europea dell'Energia Atomica*, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* L 29 del 31 gennaio 2020, p. 7 ss.

<sup>2</sup> Per un commento dell'art. 50 del TUE, vedi, tra gli altri, F. ERLBACHER, *Article 50*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2019, p. 319 ss.

<sup>3</sup> Vedi la lettera del Primo Ministro britannico Theresa May al Presidente del Consiglio Europeo Donald Tusk del 29 marzo 2017, disponibile all'indirizzo: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2017-INIT/en/pdf>. Con la stessa lettera, il Premier britannico notificò al Consiglio Europeo la decisione di recedere dalla Comunità Europea dell'Energia Atomica, ai sensi dell'art. 106 bis del Trattato istitutivo di quest'ultima, il quale richiama l'art. 50 del TUE.

<sup>4</sup> C. STUPP, Z. RADOSAVLJEVIC, *Brexit talks start with, focus on though issues*, EURACTIV, 19 June 2017.

accordo sul recesso e di una dichiarazione politica sulle future relazioni tra l'Unione Europea e il Regno Unito, che tuttavia non ottennero l'approvazione della Camera dei Comuni britannica<sup>5</sup>.

L'art. 50, par. 3, del TUE dispone che l'uscita di uno Stato membro dall'Unione abbia luogo alla data di entrata in vigore dell'accordo sul recesso o, in mancanza di esso, due anni dopo la notifica della volontà di recedere, salvo che il Consiglio Europeo, d'intesa con lo Stato membro in questione, decida all'unanimità di prorogare tale termine. Dato il reiterato rigetto del testo dell'accordo da parte della Camera dei Comuni, al fine di evitare un recesso "al buio", il Governo di Londra chiese e ottenne una proroga del suddetto termine, inizialmente, fino al 12 aprile<sup>6</sup> e, successivamente, fino al 31 ottobre 2019<sup>7</sup>.

Nei mesi di settembre e ottobre 2019 si svolsero ulteriori negoziati, durante i quali furono concordate modifiche al testo precedentemente definito dell'accordo sul recesso e della dichiarazione politica sui futuri rapporti tra l'Unione e il Regno Unito. Il Consiglio Europeo accolse quindi la richiesta del Governo britannico di un'ulteriore proroga fino al 31 gennaio 2020 ai fini del completamento delle procedure interne per la ratifica dell'accordo sul recesso, nella versione modificata<sup>8</sup>.

Tale termine è stato rispettato. La netta vittoria del Partito conservatore del Primo Ministro Boris Johnson nelle elezioni del 12 dicembre scorso ha determinato una forte maggioranza pro-Brexit in seno alla Ca-

<sup>5</sup> *Brexit: Theresa May's deal is voted down in historic Commons defeat*, BBC, 15 January 2019.

<sup>6</sup> *Decisione (UE) 2019/476 del Consiglio Europeo adottata d'intesa con il Regno Unito, del 22 marzo 2019, che proroga il termine previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE*, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* L 80 del 22 marzo 2019, p. 1 s. Tale decisione stabiliva che, qualora l'accordo sul recesso fosse stato approvato dalla Camera dei Comuni entro il 29 marzo 2019, il termine previsto dall'art. 50, par. 1 del TUE sarebbe stato prorogato fino al 22 maggio 2019 e che, in caso contrario, esso sarebbe stato prorogato fino al 12 aprile 2019 e il Regno Unito avrebbe dovuto indicare «il percorso da seguire, in vista del suo esame», cosa che avvenne. Vedi la lettera del Primo Ministro britannico Theresa May al Presidente del Consiglio Europeo Donald Tusk del 5 aprile 2019, disponibile all'indirizzo: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/793058/PM\\_letter\\_to\\_His\\_Excellency\\_Mr\\_Donald\\_Tusk\\_1\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/793058/PM_letter_to_His_Excellency_Mr_Donald_Tusk_1_.pdf).

<sup>7</sup> *Decisione (UE) 2019/584 del Consiglio Europeo adottata d'intesa con il Regno Unito, dell'11 aprile 2019, che proroga il termine previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE*, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* L 101 dell'11 aprile 2019, p. 1 ss.

<sup>8</sup> *Decisione del Consiglio Europeo (UE) 2019/1810 adottata d'intesa con il Regno Unito del 29 ottobre 2019 che proroga il termine previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE*, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* L 278 del 30 ottobre 2019.

mera dei Comuni, la quale ha di conseguenza approvato il testo modificato dell'accordo sul recesso e della dichiarazione politica sulle future relazioni tra l'Unione e il Regno Unito il 9 gennaio 2020. L'accordo sul recesso è stato firmato il 24 gennaio successivo, per l'Unione Europea, dal Presidente della Commissione Ursula von der Leyen e dal Presidente del Consiglio Europeo Charles Michel a Bruxelles e, per il Regno Unito, dal Premier Johnson a Londra<sup>10</sup>. Esso è quindi entrato in vigore il 1° febbraio scorso, in seguito alla notifica di entrambe le parti al depositario, il Segretario Generale del Consiglio, del completamento delle rispettive procedure interne per la sua ratifica<sup>11</sup>. Per quanto riguarda l'Unione, ciò ha richiesto una decisione del Consiglio, previa approvazione del Parlamento Europeo<sup>12</sup>. Qualora in futuro il Regno Unito volesse tornare a far parte dell'Unione Europea, dovrebbe seguire la procedura di ammissione prevista dall'art. 49 del TUE, al pari di qualsiasi altro Stato del continente europeo interessato a divenirne membro<sup>13</sup>.

Con l'entrata in vigore dell'accordo sul recesso è iniziato il periodo di transizione da questo previsto (art. 126). Tale periodo si concluderà il 31 dicembre 2020, salvo che sia prorogato per uno o al massimo due anni dal Comitato misto istituito dall'accordo stesso e composto da rappresentanti dell'Unione Europea e del Regno Unito (artt. 132, 164). Durante il periodo in questione, il diritto dell'Unione continuerà ad applicarsi al e nel Regno Unito, con limitate eccezioni (art. 127); e le istituzioni, gli organi e organismi dell'Unione manterranno i poteri loro conferiti rispetto a tale Stato e alle persone fisiche e giuridiche ivi residenti o stabilite (art. 131).

---

<sup>9</sup> *Brexit: MPs give final backing to Withdrawal Agreement Bill*, BBC, 9 January 2020. L'accordo *de quo* disciplina il recesso del Regno Unito non solo dall'Unione Europea, ma anche dalla Comunità Europea dell'Energia Atomica (artt. 79-85).

<sup>10</sup> K. PROCTOR, D. BOFFEY, 'Fantastic Moment': Boris Johnson signs Brexit withdrawal deal, *The Guardian*, 24 January 2020.

<sup>11</sup> Nota relativa all'entrata in vigore dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione Europea e dalla Comunità Europea dell'Energia Atomica, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* L 29 del 31 gennaio 2020, p. 189.

<sup>12</sup> *Decisione (UE) 2020/135 del Consiglio del 30 gennaio 2020 relativa alla conclusione dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione Europea e dalla Comunità Europea dell'Energia Atomica*, ivi, p. 1 ss.

<sup>13</sup> Per un commento dell'art. 49 del TUE, vedi, tra gli altri, F. ERLBACHER, *ARTICLE 50*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (EDS.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, cit., p. 311 ss.

Una volta terminato il periodo transitorio, le relazioni tra l'Unione Europea e il Regno Unito dovrebbero essere disciplinate da uno o più trattati, che nell'accordo sul recesso questi si sono impegnati a negoziare sulla base della dichiarazione politica concordata nell'ottobre 2019 (art. 184). I negoziati a tal fine sono iniziati il 2 marzo scorso e sono condotti, per l'Unione Europea, da una task force della Commissione, alla guida della quale è stato confermato Michel Barnier<sup>14</sup>. La dichiarazione politica sui futuri rapporti tra l'Unione e il Regno Unito è riprodotta nelle pagine che seguono.

### **Abstract**

La presente nota ricostruisce il processo che ha condotto all'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, dall'inizio all'entrata in vigore dell'accordo sul recesso. Si dà conto anche della recente apertura dei negoziati sulle future relazioni tra l'Unione Europea e il Regno Unito.

**Parole Chiave:** Brexit, Regno Unito, Unione Europea, Recesso.

### **Abstract**

This paper provides a brief overview of the Brexit process, from its inception to the entry into force of the withdrawal agreement between the European Union and the United Kingdom. The recent opening of negotiations on the future relationship between the European Union and the United Kingdom is also considered.

**Keywords:** Brexit, United Kingdom, European Union, Withdrawal.

---

<sup>14</sup> G. Baczynska, *Talking about life after the divorce: EU and Britain set for new talks*, Reuters, 2 March 2020.

# Dichiarazione politica che definisce il quadro delle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito<sup>1</sup>

## Introduzione

1. L'Unione europea, in appresso «l'Unione», e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, in appresso «il Regno Unito», («le parti») hanno convenuto la presente dichiarazione politica relativamente alle loro future relazioni sulla base del disposto dell'articolo 50, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea (TUE), che prevede che si negozi un accordo volto a definire le modalità del recesso di uno Stato membro, tenendo conto del quadro delle sue future relazioni con l'Unione. In tale contesto, la presente dichiarazione accompagna l'accordo di recesso che è stato approvato dalle parti, con riserva di ratifica.
2. L'Unione e il Regno Unito sono determinati a collaborare al fine di salvaguardare l'ordine internazionale fondato su regole, lo Stato di diritto e la promozione della democrazia, nonché gli standard elevati in materia di commercio libero ed equo e diritti dei lavoratori, la protezione dei consumatori e dell'ambiente e la cooperazione contro le minacce interne ed esterne ai valori e interessi delle parti.
3. In questo spirito, la presente dichiarazione definisce i parametri di un partenariato ambizioso, ampio, approfondito e flessibile che abbraccia una cooperazione commerciale ed economica imperniata su un accordo di libero scambio globale ed equilibrato, attività di contrasto e giustizia penale, politica estera, sicurezza e difesa e settori più ampi di cooperazione. Laddove nei negoziati le parti lo ritengano di interesse reciproco, le future relazioni possono interessare settori di cooperazione non figuranti nella presente dichiarazione politica. Tali relazioni si fonderanno sui valori e sugli interessi che l'Unione e il Regno Unito condividono e che hanno origine nella geografia, nella storia e negli ideali ancorati nel loro patrimonio europeo comune. L'Unione e il Regno Unito convengono che la prosperità e la sicurezza sono potenziate dall'adesione al principio del commercio libero ed equo, dalla difesa dei diritti individuali e dello Stato di diritto, dalla protezione dei lavoratori, dei consumatori e dell'ambiente e dalla risposta congiunta alle minacce, esterne o interne, a diritti e valori.

---

<sup>1</sup> Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* C 34 del 31 gennaio 2020, p. 1 ss.

4. Le future relazioni si fonderanno su un equilibrio tra diritti e obblighi che tenga conto dei principi di ciascuna parte. Tale equilibrio deve garantire l'autonomia decisionale dell'Unione ed essere conforme ai suoi principi, in particolare per quanto concerne l'integrità del mercato unico e dell'unione doganale e l'indivisibilità delle quattro libertà. Esso deve inoltre garantire la sovranità del Regno Unito e la salvaguardia del suo mercato interno, rispettando nel contempo il risultato del referendum del 2016 anche per quanto concerne lo sviluppo della sua politica commerciale indipendente e la fine della libera circolazione delle persone tra l'Unione e il Regno Unito.
5. Il periodo di appartenenza del Regno Unito all'Unione ha portato a un elevato livello di integrazione tra le rispettive economie, intrecciando il passato e il futuro dei cittadini e delle priorità dell'Unione e del Regno Unito. Le future relazioni dovranno inevitabilmente tenere conto di questo contesto unico. Sebbene le future relazioni non possano prevedere diritti o obblighi equivalenti a quelli di uno Stato membro, le parti concordano sul fatto che la definizione di dette relazioni debba essere affrontata con un livello elevato di ambizione per quanto concerne portata e profondità, e sono consapevoli che tale approccio potrebbe modificarsi nel corso del tempo. Soprattutto, le relazioni dovrebbero funzionare nell'interesse dei cittadini dell'Unione e del Regno Unito, ora e in futuro.

## Parte I: Disposizioni iniziali

### I. Base per la cooperazione

#### A. Valori e diritti fondamentali

6. Le parti concordano sulla necessità che le future relazioni si fondino su valori condivisi come il rispetto e la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, dei principi democratici, dello Stato di diritto e del sostegno alla non proliferazione. Le parti convengono che tali valori costituiscono un prerequisito essenziale per la cooperazione prevista in questo quadro. Ribadiscono inoltre il loro impegno a promuovere un multilateralismo efficace.
7. Le future relazioni dovrebbero inglobare il continuo impegno del Regno Unito a rispettare il quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), mentre l'Unione e i suoi Stati membri continueranno a essere vincolati alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che ribadisce i diritti derivanti in particolare dalla CEDU.

## *B. Protezione dei dati*

8. Alla luce dell'importanza dei flussi e degli scambi di dati in tutte le future relazioni, le parti si impegnano a garantire un elevato livello di protezione dei dati personali al fine di facilitare tali flussi.
9. Le norme dell'Unione in materia di protezione dei dati prevedono un quadro che consente alla Commissione europea di riconoscere che le norme di un paese terzo in tale ambito forniscono un livello di protezione adeguato, facilitando in tale modo il trasferimento di dati personali a tale paese terzo. Sulla base di tale quadro, la Commissione europea avvierà le valutazioni relative al Regno Unito il prima possibile dopo il recesso di quest'ultimo, adoperandosi per adottare decisioni entro la fine del 2020, se le condizioni applicabili saranno soddisfatte. Tenuto conto che il Regno Unito istituirà il proprio regime in materia di trasferimenti internazionali, nello stesso arco di tempo esso adotterà misure atte a garantire l'agevolazione in modo comparabile dei trasferimenti di dati personali all'Unione, se le condizioni applicabili saranno soddisfatte. Le future relazioni non pregiudicheranno l'autonomia delle parti quanto alle rispettive norme in materia di protezione dei dati personali.
10. In questo contesto, le parti dovrebbero anche stabilire modalità per un'adeguata cooperazione tra le autorità di regolamentazione.

## **II. Settori di interesse condiviso**

### *A. Partecipazione ai programmi dell'Unione*

11. Prendendo atto dell'ampiezza e della profondità previste per le future relazioni e dello stretto legame tra i rispettivi cittadini, le parti stabiliranno principi, modalità e condizioni generali per la partecipazione del Regno Unito ai programmi dell'Unione, fatte salve le condizioni figuranti nei rispettivi strumenti di quest'ultima, in settori quali la scienza e l'innovazione, la gioventù, la cultura e l'istruzione, lo sviluppo nei paesi terzi e l'azione esterna, le capacità di difesa, la protezione civile e lo spazio. Tra questi dovrebbero figurare un contributo finanziario equo e adeguato, disposizioni che consentano una sana gestione finanziaria da entrambe le parti, il trattamento equo dei partecipanti e una gestione e consultazione adeguate alla natura della cooperazione tra le parti.
12. Le parti valuteranno inoltre la partecipazione del Regno Unito ai consorzi per un'infrastruttura europea di ricerca (ERIC), fatte salve

le condizioni degli strumenti giuridici dell'Unione e degli statuti dei singoli ERIC e tenendo conto del livello di partecipazione del Regno Unito ai programmi dell'Unione in materia di scienza e innovazione.

13. Le parti rammentano il loro impegno condiviso a mettere a punto un programma PEACE PLUS atto a sostenere i lavori per la riconciliazione e un futuro condiviso in Irlanda del Nord, mantenendo le attuali proporzioni di finanziamento.

#### *B. Dialoghi*

14. Le parti dovrebbero procedere a un dialogo e a scambi in settori di interesse condiviso al fine di individuare le opportunità di cooperazione, condividere le migliori prassi e competenze e agire congiuntamente, anche in settori come la cultura, l'istruzione, la scienza e l'innovazione. In tali settori le parti riconoscono l'importanza della mobilità e della circolazione temporanea di oggetti e attrezzature per permettere la cooperazione. Le parti esamineranno anche la cooperazione in corso tra gruppi attivi nella cultura e nell'istruzione.
15. Inoltre, le parti prendono atto dell'intenzione del Regno Unito di esplorare le opzioni relative a future relazioni con il gruppo Banca europea per gli investimenti (BEI).

## **Parte II: Partenariato economico**

### **I. Obiettivi e principi**

16. Le parti riconoscono di poter vantare relazioni commerciali e di investimento particolarmente rilevanti, che rispecchiano più di 45 anni di integrazione economica durante l'appartenenza del Regno Unito all'Unione, e riconoscono altresì la dimensione delle due economie e la loro prossimità geografica, che hanno portato a catene di approvvigionamento complesse e integrate.
17. In questo contesto, le parti convengono di sviluppare un partenariato economico ambizioso, di ampia portata ed equilibrato. Tale partenariato sarà globale e includerà un accordo di libero scambio nonché una più ampia cooperazione settoriale, laddove ciò sia nell'interesse reciproco di entrambe le parti. Si fonderà su disposizioni che garantiscano condizioni di parità per una concorrenza libera e leale, come illustrato nella sezione XIV della presente parte. Il partenariato economico dovrebbe facilitare nella misura del possibile il commercio e gli investimenti tra le parti, rispettando l'integrità del mercato uni-



co dell'Unione e dell'unione doganale nonché del mercato interno del Regno Unito, tenendo conto dell'elaborazione, da parte del Regno Unito, di una politica commerciale indipendente.

18. Le parti manterranno la propria autonomia e la capacità di disciplinare l'attività economica conformemente ai livelli di protezione che riterranno opportuni al fine di raggiungere obiettivi legittimi di ordine pubblico come la salute pubblica, la salute e il benessere animali, i servizi sociali, l'istruzione pubblica, la sicurezza, l'ambiente (inclusi i cambiamenti climatici), la morale pubblica, la protezione sociale e dei consumatori, la vita privata e la protezione dei dati, la promozione e la protezione della diversità culturale. Il partenariato economico riconoscerà che lo sviluppo sostenibile costituisce un obiettivo globale delle parti e prevedrà inoltre opportune deroghe generali, anche in materia di sicurezza.

## II. Merci

### A. *Obiettivi e principi*

19. Le parti prevedono di avere, relativamente alle merci, una relazione commerciale ambiziosa sulla base di un accordo di libero scambio con l'obiettivo di agevolare gli scambi commerciali legittimi.
20. Tali modalità terranno conto del fatto che, a seguito del recesso del Regno Unito dall'Unione, le parti costituiranno mercati separati e ordinamenti giuridici distinti. La circolazione transfrontaliera di merci può comportare rischi per l'integrità e il corretto funzionamento di detti mercati, che sono gestiti mediante procedure e controlli doganali.
21. Nell'ottica di agevolare la circolazione transfrontaliera di merci le parti prevedono tuttavia intese generali che porteranno alla creazione di una zona di libero scambio caratterizzata da una stretta cooperazione in ambito normativo e doganale, sulla base delle disposizioni volte a garantire condizioni di parità per una concorrenza libera e leale di cui alla sezione XIV della presente parte.

### B. *Tariffe*

22. Il partenariato economico dovrebbe, attraverso un accordo di libero scambio, garantire l'assenza di tariffe, diritti, tasse o restrizioni quantitative in tutti i settori, con a corredo opportune e moderne regole di origine e con un regime doganale ambizioso in linea con gli obiettivi e i principi delle parti.

### *C. Aspetti normativi*

23. Pur conservando l'autonomia normativa, le parti introdurranno disposizioni per promuovere approcci normativi trasparenti ed efficaci che promuovano l'eliminazione di ostacoli inutili allo scambio di merci e siano per quanto possibile compatibili. Le disposizioni sugli ostacoli tecnici agli scambi (TBT) e le misure sanitarie e fitosanitarie (SPS) dovrebbero fondarsi sui rispettivi accordi dell'OMC e andare oltre. Nello specifico le disposizioni TBT dovrebbero definire principi comuni nei seguenti settori: normazione, regolamentazioni tecniche, valutazione della conformità, accreditamento, vigilanza del mercato, metrologia ed etichettatura. Per quanto concerne le misure SPS, le parti dovrebbero trattarsi reciprocamente come entità uniche, anche a fini di certificazione, e dovrebbero riconoscere la regionalizzazione sulla base di opportune informazioni epidemiologiche fornite dalla parte esportatrice. Le parti esamineranno altresì la possibilità di una cooperazione tra le autorità del Regno Unito e le agenzie dell'Unione, quali l'Agenzia europea per i medicinali (EMA), l'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA) e l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA).

114

### *D. Dogane*

24. Le parti introdurranno un regime doganale ambizioso nell'ottica di conseguire i loro obiettivi generali. In tale processo le parti prevedono di ricorrere a tutte le modalità e tecnologie facilitative disponibili, in piena osservanza dei rispettivi ordinamenti giuridici e facendo in modo che le autorità doganali siano in grado di proteggere gli interessi finanziari delle parti e di applicare le politiche pubbliche. A tal fine intendono prendere in considerazione il reciproco riconoscimento dei programmi di operatori economici affidabili, la cooperazione amministrativa in questioni doganali e concernenti l'imposta sul valore aggiunto (IVA) nonché l'assistenza reciproca, anche per il recupero dei crediti connessi a tasse e imposte e mediante lo scambio di informazioni per combattere la frode doganale e dell'IVA e altre attività illegali.
25. Si terrà conto di dette modalità e tecnologie facilitative anche nelle modalità alternative per garantire l'assenza di una frontiera fisica sull'isola d'Irlanda.

### *E. Implicazioni per le verifiche e i controlli*

26. Le parti prevedono che nell'applicazione delle verifiche e dei controlli si tenga conto, in quanto fattore di riduzione dei rischi, della portata degli impegni del Regno Unito in materia di cooperazione doganale e normativa. Insieme al ricorso a tutte le modalità facilitative disponibili di cui sopra, ciò può consentire di agevolare i processi amministrativi, le verifiche e i controlli; le parti registrano a tale proposito il reciproco auspicio di essere quanto più ambiziose possibile, rispettando al contempo l'integrità dei rispettivi mercati e ordinamenti giuridici.

## **III. Servizi e investimenti**

### *A. Obiettivi e principi*

27. Le parti dovrebbero concludere intese ambiziose, globali ed equilibrate in materia di scambio di servizi e investimenti nel settore dei servizi e in altri settori, nel rispetto del diritto di ciascuna parte di legiferare. Le parti dovrebbero mirare a realizzare un livello di liberalizzazione nello scambio di servizi che vada ben al di là dei loro impegni nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e si fondi sui recenti accordi di libero scambio (ALS) dell'Unione.
28. In linea con l'articolo V dell'accordo generale sugli scambi di servizi, le parti dovrebbero mirare a un'ampia copertura settoriale che si estenda a tutte le modalità di fornitura e garantisca sostanzialmente l'assenza di discriminazioni nei settori interessati, con eccezioni e limitazioni, se del caso. Le intese dovrebbero pertanto riguardare tra l'altro i seguenti settori: servizi professionali e alle imprese, servizi di telecomunicazione, servizi postali o di corriere, servizi di distribuzione, servizi ambientali, servizi finanziari, servizi di trasporto e altri servizi di reciproco interesse.

### *B. Accesso al mercato e non discriminazione*

29. Le intese dovrebbero prevedere disposizioni sull'accesso al mercato e sul trattamento nazionale conformemente alle norme dello Stato ospitante per i fornitori di servizi e gli investitori delle parti e dovrebbero altresì contemplare i requisiti di prestazione imposti agli investitori. Sarebbe in tal modo garantito il trattamento non discriminatorio dei fornitori di servizi e degli investitori delle parti, anche in materia di stabilimento.

30. Le intese dovrebbero consentire l'ingresso e il soggiorno temporanei di persone fisiche per motivi professionali in settori definiti.

#### *C. Aspetti normativi*

31. Pur conservando l'autonomia normativa, le intese dovrebbero comprendere disposizioni tese a promuovere approcci normativi trasparenti, efficienti e per quanto possibile compatibili che promuovano l'eliminazione di requisiti normativi inutili.
32. In questo contesto le parti dovrebbero concordare disposizioni relative alla regolamentazione interna che a loro volta dovrebbero comprendere disposizioni orizzontali, ad esempio sulle procedure di concessione delle licenze, e specifiche disposizioni normative in settori di reciproco interesse, quali i servizi di telecomunicazione, i servizi finanziari, i servizi di consegna e i servizi di trasporto marittimo internazionale. Dovrebbero altresì contenere disposizioni relative all'elaborazione e all'adozione di regolamentazioni interne che rispecchino le buone prassi normative.
33. In questo contesto le parti dovrebbero definire un quadro per la cooperazione normativa volontaria in settori di reciproco interesse, compresi lo scambio di informazioni e la condivisione di migliori prassi.
34. Le parti dovrebbero altresì elaborare, ove ciò sia nel reciproco interesse, modalità adeguate in materia di qualifiche professionali necessarie per esercitare le professioni regolamentate.

#### **IV. Servizi finanziari**

35. Le parti si impegnano a mantenere la stabilità finanziaria, l'integrità del mercato, la protezione degli investitori e dei consumatori e la concorrenza leale, rispettando al contempo, su base di reciprocità, l'autonomia normativa e decisionale e la competenza di adottare decisioni di equivalenza nel rispettivo interesse. Ciò non pregiudica la competenza delle parti di adottare o mantenere, se del caso, eventuali misure per motivi prudenziali. Le parti convengono di cooperare strettamente in materia di regolamentazione e vigilanza nell'ambito degli organismi internazionali.
36. In considerazione del fatto che entrambe le parti disporranno di quadri di equivalenza che consentiranno loro di dichiarare che i regimi di regolamentazione e vigilanza di un paese terzo sono equivalenti a fini pertinenti, esse dovrebbero cominciare a valutare l'equivalenza reciproca nell'ambito di tali quadri il prima possibile dopo il

recesso del Regno Unito dall'Unione, adoperandosi per concludere tali valutazioni entro la fine di giugno 2020. Le parti continueranno a monitorare i rispettivi quadri di equivalenza.

37. Le parti convengono sul reciproco interesse di una cooperazione stretta e strutturata in materia di regolamentazione e vigilanza. Tale cooperazione dovrebbe fondarsi sul partenariato economico e sui principi dell'autonomia normativa, della trasparenza e della stabilità. Dovrebbe prevedere la trasparenza e un'opportuna consultazione nel processo di adozione, sospensione e revoca delle decisioni di equivalenza, nonché lo scambio di informazioni e la consultazione in merito a iniziative normative e altre questioni di reciproco interesse, a livello sia politico che tecnico.

## V. Digitale

38. Nel contesto della crescente digitalizzazione degli scambi di servizi e merci, le parti dovrebbero definire disposizioni per agevolare il commercio elettronico, eliminare gli ostacoli ingiustificati agli scambi per via elettronica e garantire a imprese e consumatori un ambiente online aperto, sicuro e affidabile, ad esempio per quanto riguarda i servizi fiduciari elettronici e di autenticazione elettronica oppure il fatto di non esigere un'autorizzazione preventiva unicamente perché il servizio è fornito per via elettronica. Tali disposizioni dovrebbero altresì agevolare i flussi transfrontalieri di dati e mirare a eliminare i requisiti ingiustificati in materia di localizzazione dei dati, nella consapevolezza che ciò lascerà impregiudicate le norme delle parti in materia di protezione dei dati personali.
39. Le parti dovrebbero garantire ai reciproci fornitori di servizi, mediante disposizioni settoriali in materia di servizi di telecomunicazione, pari ed equo accesso alle reti e ai servizi pubblici di telecomunicazione e combattere le pratiche anticoncorrenziali.
40. Le parti dovrebbero collaborare in consessi multilaterali e e multipartecipativi e instaurare un dialogo per lo scambio di informazioni, esperienze e migliori prassi relativamente alle tecnologie emergenti.

## VI. Movimenti di capitali e pagamenti

41. Le parti dovrebbero prevedere disposizioni tese a consentire la libera circolazione dei capitali e dei pagamenti connessi a transazioni liberalizzate nell'ambito del partenariato economico, fatte salve le pertinenti eccezioni.

## VII. Proprietà intellettuale

42. Le parti dovrebbero garantire la protezione e il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale al fine di stimolare innovazione, creatività e attività economiche, al di là di quanto previsto dalle norme dell'Accordo dell'OMC sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio e dalle convenzioni dell'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale, ove pertinenti.
43. Ciò dovrebbe salvaguardare gli attuali livelli elevati di protezione, tra l'altro, di determinati diritti sanciti dalla normativa sul diritto d'autore, come il diritto sui generis sulle banche dati e il diritto degli autori sulle vendite successive, quali previsti dalle parti. In considerazione della protezione offerta nell'accordo di recesso alle indicazioni geografiche esistenti, le parti dovrebbero cercare di introdurre disposizioni che garantiscano opportuna protezione alle rispettive indicazioni geografiche.
44. Le parti dovrebbero mantenere la libertà di stabilire i propri regimi di esaurimento dei diritti di proprietà intellettuale.
45. Le parti dovrebbero definire un meccanismo di cooperazione e scambio di informazioni su questioni di reciproco interesse relative alla proprietà intellettuale, quali i rispettivi approcci e processi in materia di marchi, disegni e brevetti.

118

## VIII. Appalti pubblici

46. In considerazione dell'intenzione del Regno Unito di accedere all'accordo sugli appalti pubblici dell'OMC, le parti dovrebbero garantirsi reciprocamente opportunità sui rispettivi mercati degli appalti pubblici che vadano al di là degli impegni assunti a norma dell'accordo sugli appalti pubblici in settori di reciproco interesse, fatte salve le norme interne per la tutela dei rispettivi interessi essenziali in materia di sicurezza.
47. Le parti dovrebbero altresì impegnarsi a rispettare norme fondate su quelle contenute nell'accordo sugli appalti pubblici, che garantiscano la trasparenza delle opportunità di mercato nonché delle regole, procedure e pratiche relative agli appalti pubblici. Sulla base di dette norme le parti dovrebbero contrastare il rischio di comportamenti arbitrari nell'aggiudicazione degli appalti e mettere a disposizione misure correttive e procedure di ricorso, anche dinanzi alle autorità giudiziarie.

## IX. Mobilità

48. Preso atto che il Regno Unito ha deciso che il principio di libera circolazione delle persone tra l'Unione e il Regno Unito non si applicherà più, è opportuno che le parti stabiliscano un regime di mobilità come di seguito indicato.
49. Il regime di mobilità sarà basato sulla non discriminazione tra gli Stati membri dell'Unione e sulla piena reciprocità.
50. In tale contesto, le parti puntano a prevedere, nell'ambito delle rispettive normative interne, l'esenzione dal visto per le visite di breve durata.
51. Le parti convengono di esaminare le condizioni di ingresso e di soggiorno per fini quali ricerca, studio, formazione e scambi di giovani.
52. Le parti convengono inoltre di considerare la possibilità di trattare il coordinamento in materia di sicurezza sociale alla luce della futura circolazione delle persone.
53. In linea con le normative applicabili, le parti esamineranno la possibilità di agevolare l'attraversamento delle rispettive frontiere per viaggi legittimi.
54. Tutte le disposizioni lasceranno impregiudicato il regime della zona di libero spostamento applicabile tra il Regno Unito e l'Irlanda.
55. A sostegno della mobilità, le parti confermano l'impegno a favore dell'effettiva applicazione dei vigenti strumenti internazionali del diritto di famiglia di cui sono parte. L'Unione prende atto dell'intenzione del Regno Unito di aderire alla convenzione dell'Aia del 2007 sull'esazione internazionale di prestazioni alimentari, alla quale è attualmente vincolato per via dell'appartenenza all'Unione.
56. Le parti esamineranno le possibilità di cooperazione giudiziaria in materia matrimoniale, in materia di responsabilità genitoriale e in altre materie correlate.
57. Il regime in parola si aggiungerebbe agli impegni in materia di ingresso e soggiorno temporanei di persone fisiche per motivi professionali in settori definiti di cui alla sezione III della presente parte. Tali impegni non dovrebbero venir meno per effetto del diritto di ciascuna delle parti di applicare le rispettive disposizioni legislative e regolamentari e prescrizioni in materia di ingresso, soggiorno e lavoro.

## X. Trasporti

### A. *Trasporto aereo*

58. Le parti dovrebbero garantire la connettività aerea per passeggeri e merci attraverso un accordo globale sul trasporto aereo. L'accordo

globale sul trasporto aereo dovrebbe avere ad oggetto l'accesso al mercato e gli investimenti, la sicurezza aerea, la gestione del traffico aereo e disposizioni volte a garantire una concorrenza aperta e leale, comprese norme sociali e prescrizioni in materia di tutela dei consumatori appropriate e pertinenti.

59. È opportuno che le parti adottino ulteriori disposizioni per consentire una cooperazione che porti a standard elevati di sicurezza aerea, anche attraverso una stretta collaborazione tra l'AESA e l'autorità per l'aviazione civile del Regno Unito (CAA).

#### *B. Trasporto su strada*

60. Le parti dovrebbero garantire ai trasportatori di persone e merci su strada forme analoghe di accesso al mercato, accompagnate da norme sociali e prescrizioni in materia di tutela dei consumatori appropriate e pertinenti per il trasporto internazionale su strada nonché da obblighi derivanti dagli accordi internazionali nel settore del trasporto su strada di cui sono firmatari sia il Regno Unito sia l'Unione e/o i suoi Stati membri, in particolare per quanto riguarda le condizioni per esercitare l'attività di trasportatore su strada, talune condizioni d'impiego nel settore del trasporto internazionale su strada, le regole stradali, il trasporto di persone e di merci pericolose su strada. Le parti dovrebbero inoltre valutare disposizioni complementari relative agli spostamenti degli automobilisti privati.

#### *C. Trasporto ferroviario*

61. Le parti convengono sulla necessità di concludere intese bilaterali, se del caso, per i servizi ferroviari transfrontalieri, anche per agevolare il mantenimento del funzionamento e dell'esercizio regolari di servizi ferroviari quali la linea Enterprise Belfast-Dublino e i servizi per cui si utilizza il tunnel sotto la Manica.

#### *D. Trasporto marittimo*

62. Le parti rilevano che la connettività per passeggeri e merci nel settore del trasporto marittimo poggerà sul quadro giuridico internazionale. Le parti dovrebbero inoltre definire un regime appropriato di accesso al mercato per i servizi di trasporto marittimo internazionale.
63. Le relazioni future dovrebbero agevolare la cooperazione in materia di sicurezza marittima, compreso lo scambio di informazioni tra l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) e la Maritime and



and Coastguard Agency (MCA) del Regno Unito, coerentemente con lo status di paese terzo del Regno Unito.

## XI. Energia

### A. Energia elettrica e gas

64. Le parti dovrebbero collaborare per sostenere la fornitura di approvvigionamenti di energia elettrica e gas puliti, sicuri ed efficienti in termini di costi, sulla base di mercati concorrenziali e di un accesso non discriminatorio alle reti.
65. Le parti dovrebbero stabilire un quadro per agevolare la cooperazione tecnica tra organizzazioni e operatori delle reti elettriche e del gas, come le reti europee dei gestori dei sistemi di trasmissione per l'energia elettrica e il gas, nell'ambito della pianificazione e dell'uso delle infrastrutture energetiche che collegano i loro sistemi. Tale quadro dovrebbe comprendere anche meccanismi volti a garantire, per quanto possibile, la sicurezza dell'approvvigionamento e scambi efficienti attraverso gli interconnettori in archi temporali diversi.

### B. Nucleare civile

66. In riconoscimento dell'importanza della non proliferazione e della sicurezza nucleari, le relazioni future dovrebbero comprendere un accordo di cooperazione nucleare di ampia portata tra la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) e il Regno Unito riguardante l'uso pacifico dell'energia nucleare e sostenuto dall'impegno a mantenere i loro attuali standard elevati di sicurezza nucleare. L'accordo dovrebbe consentire la cooperazione tra l'Euratom e il Regno Unito e le sue autorità nazionali, tra l'altro attraverso lo scambio di informazioni in settori di reciproco interesse come le salvaguardie, la sicurezza e la cooperazione con l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA). Dovrebbe agevolare gli scambi di materiali e apparecchiature nucleari e prevedere la partecipazione del Regno Unito, in qualità di paese terzo, ai sistemi dell'Unione di monitoraggio e di scambio di informazioni sui livelli di radioattività nell'ambiente, vale a dire il sistema comunitario per uno scambio rapido di informazioni in caso di emergenza radiologica e la piattaforma dell'Unione europea per lo scambio di dati radiologici.
67. Le parti rilevano l'intenzione del Regno Unito di essere associato ai programmi di ricerca e di formazione dell'Euratom secondo quanto previsto nella sezione II della parte I.

68. Le parti rilevano che l'Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom intende riesaminare tempestivamente le autorizzazioni e approvazioni dei contratti di fornitura di materiale nucleare tra imprese dell'Unione e del Regno Unito da essa cofirmati.
69. Le parti collaboreranno anche attraverso lo scambio di informazioni sulla fornitura di radioisotopi medici.

### *C. Fissazione del prezzo del carbonio*

70. Le parti dovrebbero prendere in considerazione una cooperazione in materia di fissazione del prezzo del carbonio collegando un sistema nazionale di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra del Regno Unito al sistema di scambio di quote di emissione dell'Unione.

## **XII. Possibilità di pesca**

71. Le parti dovrebbero collaborare a livello bilaterale e internazionale per garantire livelli sostenibili di pesca e promuovere la conservazione delle risorse nonché un ambiente marino pulito, sano e produttivo, tenendo presente che il Regno Unito sarà uno Stato costiero indipendente.
72. Pur mantenendo la rispettiva autonomia normativa, le parti dovrebbero cooperare, in modo non discriminatorio, all'elaborazione di misure per la conservazione delle risorse nonché la gestione razionale e la regolamentazione della pesca. Collaboreranno a stretto contatto con altri Stati costieri e nei consessi internazionali, anche per quanto riguarda la gestione degli stock comuni.
73. Nel contesto del partenariato economico globale le parti dovrebbero definire un nuovo accordo di pesca concernente, tra l'altro, l'accesso alle acque e le quote di contingente.
74. Le parti si adopereranno al massimo per concludere e ratificare il nuovo accordo di pesca entro il 1o luglio 2020 affinché sia disponibile in tempo per essere usato per determinare le possibilità di pesca per il primo anno successivo al periodo di transizione.

## **XIII. Cooperazione mondiale**

75. Le parti riconoscono l'importanza della cooperazione mondiale per affrontare questioni di interesse economico, ambientale e sociale condiviso. Pertanto, pur mantenendo la rispettiva autonomia decisionale e qualora sia nell'interesse reciproco, le parti dovrebbero

collaborare nei consessi internazionali, come il G7 e il G20, tra l'altro nei seguenti settori:

- a) cambiamenti climatici;
- b) sviluppo sostenibile;
- c) inquinamento transfrontaliero;
- d) salute pubblica e tutela dei consumatori;
- e) stabilità finanziaria; e
- f) lotta al protezionismo commerciale.

76. Le relazioni future dovrebbero ribadire gli impegni assunti dalle parti negli accordi internazionali per far fronte ai cambiamenti climatici, compresi gli impegni per l'attuazione delle convenzioni quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, ad esempio l'accordo di Parigi.

#### XIV. Condizioni di parità per una concorrenza aperta e leale

77. In considerazione della prossimità geografica e dell'interdipendenza economica tra l'Unione e il Regno Unito, le relazioni future devono garantire una concorrenza aperta e leale, ivi compresi solidi impegni per assicurare condizioni di parità. La natura esatta degli impegni dovrebbe essere adeguata alla portata e alla profondità delle relazioni future e ai legami economici delle parti. Tali impegni dovrebbero prevenire distorsioni del commercio e vantaggi concorrenziali sleali. A tal fine, dopo la scadenza del periodo di transizione le parti dovrebbero mantenere le norme comuni elevate applicabili nell'Unione e nel Regno Unito nei settori degli aiuti di Stato, della concorrenza, delle norme sociali e occupazionali, dell'ambiente e dei cambiamenti climatici, come pure riguardo ai pertinenti aspetti fiscali. Le parti dovrebbero, in particolare, mantenere un quadro solido e globale per la concorrenza e il controllo degli aiuti di Stato che prevenga indebite distorsioni del commercio e della concorrenza; impegnarsi a rispettare i principi di buona governance in materia fiscale e a contrastare le pratiche fiscali dannose; e mantenere le norme ambientali, sociali e occupazionali agli attuali livelli elevati previsti dalle norme comuni esistenti. A tal fine, dovrebbero basarsi sulle norme dell'Unione e internazionali appropriate e pertinenti e prevedere meccanismi appropriati per assicurare l'effettiva attuazione a livello interno e meccanismi di esecuzione e di risoluzione delle controversie. Le relazioni future dovrebbero altresì promuovere il rispetto e l'attuazione effettiva dei principi e delle norme

pertinenti concordati a livello internazionale in tali settori, compreso l'accordo di Parigi.

## Parte III: Partenariato per la sicurezza

### I. Obiettivi e principi

78. In considerazione della sicurezza dell'Europa e dei rispettivi cittadini, le parti dovrebbero istituire un partenariato per la sicurezza ampio, globale ed equilibrato, che tenga conto della prossimità geografica e delle minacce in evoluzione, fra cui le forme gravi di criminalità internazionale, il terrorismo, gli attacchi informatici, le campagne di disinformazione, le minacce ibride, l'erosione dell'ordine internazionale fondato su regole e il riemergere di minacce a livello statale. Il partenariato rispetterà la sovranità del Regno Unito e l'autonomia dell'Unione.
79. Le parti promuoveranno, a livello mondiale, la sicurezza, la prosperità e un multilateralismo efficace, basandosi sui principi, i valori e gli interessi condivisi. Il partenariato per la sicurezza dovrebbe comprendere la cooperazione delle autorità di contrasto e giudiziarie in materia penale, la politica estera, la sicurezza e la difesa, nonché la cooperazione tematica negli ambiti di comune interesse.

124

### II. Cooperazione delle autorità di contrasto e giudiziarie in materia penale

80. Le relazioni future prevedranno una cooperazione globale, stretta, equilibrata e reciproca delle autorità di contrasto e giudiziarie in materia penale in vista del conseguimento di salde capacità operative a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento dei reati, tenendo conto della prossimità geografica, delle minacce comuni e in evoluzione cui fanno fronte le parti, dei vantaggi reciproci per la sicurezza dei cittadini e del fatto che il Regno Unito sarà un paese terzo non facente parte dello spazio Schengen e che quindi non riconoscerà la libera circolazione delle persone.
81. Le parti convengono che l'entità e la portata delle intese future debbano conseguire un adeguato equilibrio fra diritti e obblighi — quanto più stretto e profondo sarà il partenariato tanto più impegnativi saranno gli obblighi che lo accompagnano. Il partenariato dovrebbe rispecchiare gli impegni che il Regno Unito è disposto ad assume-

re per rispettare l'integrità dell'ordinamento giuridico dell'Unione, per quanto riguarda ad esempio l'allineamento delle norme e dei meccanismi di risoluzione delle controversie e di esecuzione di cui ai punti da 129 a 132. Dovrebbe inoltre basarsi su impegni a lungo termine riguardo ai diritti fondamentali della persona, compresa la continuazione dell'adesione alla CEDU e della sua attuazione, nonché su un'adeguata protezione dei dati personali, due prerequisiti essenziali per consentire la cooperazione prevista dalle parti, come pure sui diritti procedurali e sul principio *ne bis in idem* a livello transnazionale. Dovrebbero rispecchiare anche l'impegno dell'Unione e dei suoi Stati membri nei confronti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

82. Tenuto conto di tali impegni, le future relazioni dovrebbero contemplare intese in tre ambiti di cooperazione: scambio dei dati; cooperazione operativa fra le autorità di contrasto e cooperazione giudiziaria in materia penale; antiriciclaggio e lotta al finanziamento del terrorismo.

#### A. *Scambio di dati*

83. Riconoscendo che la condivisione e l'analisi rapide ed efficaci dei dati sono essenziali per le moderne attività di contrasto, le parti convengono di introdurre disposizioni che rispecchino tale consapevolezza al fine di rispondere alle minacce in evoluzione, combattere il terrorismo e le forme gravi di criminalità, agevolare le indagini e l'azione penale e garantire la sicurezza delle persone.
84. Le parti dovrebbero stabilire intese reciproche per uno scambio tempestivo, efficace ed efficiente dei dati del codice di prenotazione (PNR) e dei risultati del trattamento di tali dati conservati nei rispettivi sistemi nazionali di trattamento del PNR, nonché dei dati sul DNA, dei dati dattiloscopici e dei dati di immatricolazione dei veicoli (Prüm).
85. Le parti dovrebbero valutare ulteriori intese adeguate al futuro status del Regno Unito per lo scambio dei dati, come lo scambio di informazioni in merito a persone e oggetti ricercati o scomparsi e di casellari giudiziari al fine di conseguire capacità che siano prossime a quelle consentite dai pertinenti meccanismi dell'Unione, per quanto tecnicamente e giuridicamente possibile nonché per quanto ritenuto necessario e nell'interesse di entrambe le parti.

*B. Cooperazione operativa fra le autorità di contrasto e cooperazione giudiziaria in materia penale*

86. Le parti riconoscono l'importanza di agevolare la cooperazione operativa fra le autorità giudiziarie e di contrasto del Regno Unito e degli Stati membri e collaboreranno quindi per definire i termini della cooperazione del Regno Unito tramite Europol e Eurojust.
87. Le parti dovrebbero stabilire intese efficaci basate su procedure razionalizzate e termini che consentano al Regno Unito e agli Stati membri di consegnare persone sospettate e condannate in modo pronto ed efficiente, con la possibilità di derogare al requisito della doppia punibilità, e di determinare l'applicabilità di tali intese ai propri cittadini e in caso di reati politici.
88. Le parti dovrebbero valutare ulteriori intese adeguate al futuro status del Regno Unito per la cooperazione concreta fra le autorità di contrasto e fra le autorità giudiziarie in materia penale, come le squadre investigative comuni, al fine di conseguire capacità che siano prossime a quelle consentite dai pertinenti meccanismi dell'Unione, per quanto tecnicamente e giuridicamente possibile nonché per quanto ritenuto necessario e nell'interesse di entrambe le parti.

126

*C. Antiriciclaggio e lotta al finanziamento del terrorismo*

89. Le parti convengono di sostenere gli sforzi internazionali tesi a prevenire e contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, in particolare rispettando gli standard della Task Force «Azione finanziaria» (GAFI) e partecipando alla cooperazione in quest'ambito. Le parti convengono di andare oltre gli standard GAFI in materia di trasparenza della titolarità effettiva e di porre fine all'anonimato associato all'uso di valute virtuali, anche introducendo l'obbligo, nell'ambito degli scambi di valute virtuali e per i prestatori di servizi di portafoglio digitale, di applicare controlli di dovuta diligenza nei confronti della clientela.

### **III. Politica estera, sicurezza e difesa**

90. Nell'ambito dell'azione esterna, le parti sostengono una cooperazione ambiziosa, stretta e duratura per proteggere i cittadini da minacce esterne, comprese le nuove minacce emergenti, prevenire i conflitti, rafforzare la pace e la sicurezza internazionali, anche nel quadro delle Nazioni Unite e della NATO, e affrontare le cause profonde di sfide globali quali il terrorismo o la migrazione illegale. Si

faranno promotrici di un ordine internazionale fondato su regole e promuoveranno i loro valori comuni in tutto il mondo.

91. Le parti promuoveranno lo sviluppo sostenibile e l'eliminazione della povertà. A tale proposito, continueranno a sostenere l'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e il consenso europeo in materia di sviluppo.
92. Le parti svilupperanno e perseguiranno le proprie politiche estere in linea con i rispettivi interessi strategici e di sicurezza, nonché con i rispettivi ordinamenti giuridici. Laddove tali interessi siano condivisi, è opportuno che le parti cooperino a stretto contatto a livello bilaterale e nell'ambito delle organizzazioni internazionali. Le parti dovrebbero mettere a punto una cooperazione flessibile e modulabile che garantisca al Regno Unito di poter unire le forze con l'Unione per ottenere il massimo effetto possibile, anche in momenti di crisi o in caso di gravi incidenti.
93. A tal fine le relazioni future dovrebbero includere meccanismi adeguati di dialogo, consultazione, coordinamento, scambio di informazioni e cooperazione, e prevedere il distacco di esperti, ove opportuno e nell'interesse reciproco delle parti.

127

#### A. Consultazione e cooperazione

94. Le parti dovrebbero instaurare una consultazione strutturata e dialoghi tematici regolari per individuare i settori e le attività in cui una stretta cooperazione potrebbe contribuire al conseguimento di obiettivi comuni.
95. A tale proposito, il dialogo politico in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC) e di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), così come i dialoghi settoriali, consentirebbero consultazioni flessibili tra le parti a diversi livelli (ministeriale, di alti funzionari o di lavoro). Ove opportuno, l'alta rappresentante può invitare il Regno Unito a riunioni ministeriali informali degli Stati membri dell'Unione.
96. Le parti dovrebbero adoperarsi per cooperare strettamente nei paesi terzi, anche in ambiti quali la sicurezza, i servizi e la protezione consolare e i progetti di sviluppo, nonché nel quadro di organizzazioni e consessi internazionali, segnatamente le Nazioni Unite. In tal modo le parti dovrebbero essere in grado, ove opportuno, di sostenere reciprocamente le proprie posizioni, agire sul fronte dell'azione esterna e gestire le sfide globali in modo coerente, anche attraverso dichiarazioni concordate, iniziative e posizioni condivise.

## B. Sanzioni

97. Pur perseguendo politiche indipendenti in materia di sanzioni, in linea con le rispettive politiche estere, le parti riconoscono le sanzioni in quanto strumento multilaterale di politica estera nonché i vantaggi di un'intensa consultazione e di una stretta cooperazione.
98. Nelle consultazioni in materia di sanzioni dovrebbe rientrare lo scambio di informazioni sugli inserimenti in elenco e sulle motivazioni, lo sviluppo, l'attuazione e l'esecuzione degli stessi, nonché l'assistenza tecnica e il dialogo sulle designazioni e sui regimi futuri. Se, tra le parti, gli obiettivi di politica estera all'origine di un determinato futuro regime di sanzioni sono allineati, si procederà a un intenso scambio di informazioni, nelle opportune fasi del ciclo del regime di sanzioni in questione, con la possibilità di adottare sanzioni che si rafforzino reciprocamente.

## C. Operazioni e missioni

99. Le parti guardano con favore alla stretta cooperazione nell'ambito delle missioni e delle operazioni di gestione delle crisi guidate dall'UE, sia civili che militari. Le future relazioni dovrebbero pertanto permettere al Regno Unito di partecipare, caso per caso, a missioni e operazioni PSDC attraverso un accordo quadro di partecipazione. Tale accordo non pregiudicherebbe l'autonomia decisionale dell'Unione o la sovranità del Regno Unito, e il Regno Unito manterrà il diritto di definire la sua risposta a eventuali inviti od opzioni a partecipare a operazioni o missioni.
100. Qualora, a seguito di una consultazione e di uno scambio di informazioni in una fase iniziale attraverso il dialogo politico, il Regno Unito esprima l'intenzione di contribuire a una missione o a un'operazione PSDC programmata, aperta a paesi terzi, è opportuno che le parti intensifichino i contatti e lo scambio di informazioni nelle pertinenti fasi del processo di pianificazione e in misura proporzionata al contributo del Regno Unito. In tal modo il Regno Unito potrà calibrare nel miglior modo possibile il proprio contributo e mettere tempestivamente a disposizione le competenze necessarie.
101. In qualità di contributore a una missione o a un'operazione PSDC specifica il Regno Unito parteciperebbe alla conferenza sulla costituzione della forza, alla richiesta di contributi e alla riunione del Comitato dei contributori per consentire la condivisione di infor-



mazioni sull'attuazione della missione o dell'operazione. Nel caso di operazioni militari PSDC, il Regno Unito dovrebbe inoltre avere la possibilità di distaccare personale presso il comando operativo designato, in misura proporzionata al suo contributo.

#### *D. Sviluppo delle capacità di difesa*

102. Le future relazioni dovrebbero trarre vantaggio dalla cooperazione industriale e in materia di ricerca tra le entità delle parti in specifici progetti europei di collaborazione volti a facilitare l'interoperabilità e a promuovere l'efficacia congiunta delle forze armate. A tale proposito entrambe le parti dovrebbero mantenere la propria autonomia strategica e libertà d'azione sulla base delle rispettive e solide basi industriali interne di difesa, ma al tempo stesso convengono di prendere in considerazione, per quanto possibile in base alle condizioni del diritto dell'Unione, quanto segue:
- a) la collaborazione del Regno Unito nei pertinenti progetti in corso e futuri dell'Agenzia europea per la difesa (AED) mediante un accordo amministrativo;
  - b) la partecipazione di ammissibili entità del Regno Unito a progetti di collaborazione in materia di difesa che riuniscono entità dell'Unione con il sostegno del Fondo europeo per la difesa (EDF); e
  - c) la collaborazione del Regno Unito a progetti nel quadro della cooperazione strutturata permanente (PESCO), se invitato a partecipare in via eccezionale dal Consiglio dell'Unione europea in formato PESCO.

#### *E. Scambi di informazioni*

103. Le parti dovrebbero scambiarsi informazioni in maniera tempestiva e su base volontaria, come opportuno, in particolare nei settori della lotta al terrorismo, delle minacce ibride e delle minacce informatiche, nonché a sostegno delle missioni e operazioni PSDC cui il Regno Unito fornirà un contributo. Le parti produrranno in modo autonomo i prodotti dell'intelligence, ma lo scambio di informazioni dovrebbe contribuire a una comprensione condivisa del contesto della sicurezza europeo.
104. Le future relazioni dovrebbero consentire scambi tempestivi di intelligence e informazioni sensibili tra i pertinenti organismi dell'Unione e le autorità del Regno Unito. Il Centro satellitare dell'Unione europea (CSUE) e il Regno Unito dovrebbero cooperare nel settore dell'acquisizione di immagini dallo spazio.

#### *F. Spazio*

105. Le parti dovrebbero prendere in considerazione intese adeguate per la cooperazione relativa allo spazio.

#### *G. Cooperazione allo sviluppo*

106. Le parti dovrebbero istituire un dialogo per consentire strategie nella programmazione e attuazione dello sviluppo che si rafforzino a vicenda.

107. Sulla base dell'interesse reciproco, le parti dovrebbero valutare in che modo il Regno Unito possa contribuire agli strumenti e meccanismi dell'Unione, compreso il coordinamento con le delegazioni dell'Unione nei paesi terzi.

### **IV. Cooperazione tematica**

#### *A. Cibersicurezza*

108. Le parti ribadiscono l'impegno a promuovere la sicurezza e la stabilità nel ciber spazio attraverso una cooperazione internazionale rafforzata. Convengono di scambiarsi informazioni su base volontaria e reciproca nonché in modo tempestivo, anche in materia di ciberincidenti, tecniche e origine degli autori di siffatti attacchi, analisi delle minacce e migliori prassi per contribuire a proteggere il Regno Unito e l'Unione dalle minacce comuni.

109. In particolare, il Regno Unito dovrebbe cooperare strettamente con la squadra di pronto intervento informatico dell'Unione europea (CERT-EU) e, con riserva della conclusione di un accordo quale previsto dal diritto dell'Unione, partecipare a determinate attività del gruppo di cooperazione istituito a norma della direttiva dell'Unione sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi e dell'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA).

110. Le parti dovrebbero cooperare al fine di promuovere pratiche globali efficaci in materia di cibersicurezza negli organismi internazionali competenti.

111. Il Regno Unito e l'Unione istituiranno un ciberdialogo al fine di promuovere la cooperazione e individuare possibilità di futura cooperazione alla luce dell'emergere di nuove minacce, opportunità e partenariati.

#### *B. Protezione civile*

112. Le parti dovrebbero cooperare nel settore della protezione civile per quanto riguarda le catastrofi naturali o provocate dall'uomo.

Tale cooperazione sarebbe agevolata dalla partecipazione del Regno Unito, quale Stato partecipante, al meccanismo di protezione civile dell'Unione.

#### *C. Sicurezza sanitaria*

113. Le parti dovrebbero cooperare in materia di sicurezza sanitaria in linea con gli accordi vigenti dell'Unione con i paesi terzi. Mireranno a collaborare in maniera coerente nei consessi internazionali in materia di prevenzione e individuazione delle minacce acclamate ed emergenti per la sicurezza sanitaria, nonché di preparazione e risposta alle stesse.

#### *D. Migrazione illegale*

114. Le parti coopereranno per contrastare la migrazione illegale, comprese le relative cause e conseguenze, riconoscendo nel contempo l'esigenza di proteggere le persone più vulnerabili. Tale cooperazione riguarderà:
- a) la cooperazione operativa con Europol per la lotta contro la criminalità organizzata nel settore dell'immigrazione;
  - b) la collaborazione con l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera al fine di rafforzare le frontiere esterne dell'Unione; e
  - c) il dialogo su obiettivi condivisi e cooperazione, anche nei paesi terzi e nei consessi internazionali, al fine di contrastare la migrazione illegale a monte.

#### *E. Lotta al terrorismo e all'estremismo violento*

115. Le parti dovrebbero cooperare per quanto riguarda la lotta al terrorismo, all'estremismo violento e alle minacce emergenti al fine di tutelare la sicurezza comune e gli interessi condivisi. Riconoscendo i vantaggi reciproci apportati dal dialogo collettivo e dalla cooperazione operativa, il partenariato dovrebbe sostenere:
- a) la condivisione di migliori prassi e competenze su questioni e temi fondamentali;
  - b) la cooperazione con gli opportuni organismi di analisi delle informazioni per garantire una condivisione efficace delle valutazioni tra le parti, anche in materia di lotta al terrorismo; e
  - c) un dialogo ravvicinato sulle minacce emergenti e le nuove capacità.

## V. Informazioni classificate e informazioni sensibili non classificate

116. Le parti convengono di concludere un accordo sulla sicurezza delle informazioni, insieme alle relative modalità di attuazione, che preveda garanzie reciproche per il trattamento e la protezione delle informazioni classificate delle parti.
117. Ove necessario, le parti dovrebbero stabilire i termini per la protezione delle informazioni sensibili non classificate che si forniscono e scambiano reciprocamente.

## Parte IV: Disposizioni istituzionali e altre disposizioni orizzontali

### I. Struttura

118. Le relazioni future dovrebbero basarsi su un quadro istituzionale generale riguardante i capitoli e gli accordi collegati relativi a settori specifici di cooperazione, riconoscendo nel contempo che la forma giuridica specifica di tali relazioni future sarà determinata nell'ambito dei negoziati formali. Se del caso, le parti possono stabilire intese specifiche in materia di governance in singoli settori.
119. Le parti possono altresì decidere di escludere un accordo dal quadro istituzionale generale e in tal caso dovrebbero prevedere intese adeguate in materia di governance.
120. Le parti prendono atto del fatto che il quadro istituzionale generale potrebbe assumere la forma di un accordo di associazione.
121. Le parti dovrebbero prevedere la possibilità di riesaminare le relazioni future.

### II. Governance

122. Al fine di garantire il corretto funzionamento delle relazioni future, le parti si impegnano a intrattenere un dialogo regolare e a definire intese solide, efficienti ed efficaci per la loro gestione, sorveglianza, attuazione, riesame e sviluppo nel tempo, nonché per la risoluzione delle controversie e per l'esecuzione, nel pieno rispetto dell'autonomia dei rispettivi ordinamenti giuridici.

#### A. Indirizzo strategico e dialogo

123. Le relazioni future dovrebbero comprendere un dialogo tra le parti ai livelli appropriati in modo tale da fornire un indirizzo strategico

e discutere delle opportunità di cooperazione in settori di interesse reciproco.

124. Sarebbe inoltre opportuno prevedere dialoghi tematici specifici al livello appropriato, istituiti nell'ambito del partenariato economico e di quello per la sicurezza, che dovrebbero svolgersi ogniqualvolta necessario per l'efficace funzionamento delle relazioni future.
125. Le parti sostengono l'instaurazione di un dialogo tra il Parlamento europeo e il parlamento del Regno Unito, laddove lo ritengano opportuno, affinché gli organi legislativi possano scambiarsi opinioni e conoscenze su questioni legate alle relazioni future. Le parti dovrebbero incoraggiare il dialogo con la società civile.

#### *B. Gestione, amministrazione e sorveglianza*

126. Le parti dovrebbero istituire un comitato misto responsabile di gestire e sorvegliare l'attuazione e il funzionamento delle relazioni future, facilitare la risoluzione delle controversie come di seguito indicato e formulare raccomandazioni circa la sua evoluzione.
127. Il comitato misto dovrebbe comprendere i rappresentanti delle parti a un livello adeguato, definire il proprio regolamento interno, adottare decisioni di comune accordo e riunirsi con la frequenza necessaria per adempiere ai propri compiti. Se necessario, potrebbe istituire sottocomitati specializzati che lo assistano nello svolgimento dei suoi compiti.

#### *C. Interpretazione*

128. Nel pieno rispetto dell'autonomia degli ordinamenti giuridici delle parti, l'Unione e il Regno Unito si adopereranno per garantire la coerenza d'interpretazione e applicazione delle relazioni future.

#### *D. Risoluzione delle controversie*

129. Le parti dovrebbero innanzitutto compiere ogni sforzo per risolvere qualsiasi questione concernente il funzionamento delle relazioni future mediante la discussione e la consultazione, anche attraverso il comitato misto, ove necessario ai fini di una risoluzione formale. L'accordo dovrebbe includere intese adeguate relative alla risoluzione delle controversie e all'esecuzione, ivi comprese disposizioni per una soluzione opportuna dei problemi, come ad esempio, in taluni settori, un meccanismo flessibile di mediazione. Tale meccanismo di mediazione lascerebbe impregiudicati i diritti e gli obblighi

delle parti o la risoluzione delle controversie prevista nel quadro dell'accordo.

130. Salvo diversa disposizione, il comitato misto può concordare in qualsiasi momento di investire della controversia un collegio arbitrale indipendente e ciascuna parte dovrebbe disporre di tale possibilità se il comitato misto non giunge a una soluzione reciprocamente soddisfacente entro un termine stabilito. Le decisioni del collegio arbitrale indipendente saranno vincolanti per le parti.
131. Le parti indicano che, qualora una controversia sollevi una questione di interpretazione delle disposizioni o dei concetti del diritto dell'Unione, che può essere rilevata anche da una delle parti, il collegio arbitrale dovrebbe adire la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), in quanto arbitro unico del diritto dell'Unione, in vista di una decisione vincolante per quanto riguarda l'interpretazione del diritto dell'Unione. Per converso, qualora una controversia non sollevi una simile questione, la CGUE non dovrebbe essere adita.
132. Le relazioni future definiranno altresì le condizioni alle quali possono essere adottate misure correttive temporanee in caso di inadempienza, in particolare gli obblighi derivanti da parti di qualsiasi accordo tra l'Unione e il Regno Unito possono essere sospesi in risposta a una violazione commessa dall'altra parte, anche ai sensi degli articoli 178 e 179 dell'accordo di recesso.

134

### III. Deroghe e misure di salvaguardia

133. Le future relazioni dovrebbero prevedere adeguate deroghe in materia di sicurezza; la sicurezza nazionale è di esclusiva responsabilità rispettivamente degli Stati membri dell'Unione e del Regno Unito.
134. Le future relazioni dovrebbero prevedere la possibilità che, in caso di gravi difficoltà economiche, sociali o ambientali, una parte attivi misure di salvaguardia temporanee che costituirebbero altrimenti una violazione degli impegni assunti. Tali misure dovrebbero essere soggette a condizioni rigorose e includere il diritto dell'altra parte di introdurre misure di riequilibrio. La proporzionalità delle misure adottate sarà oggetto di un arbitrato indipendente.

### Parte V: Prossime tappe

135. Nel definire il quadro delle future relazioni fra l'Unione e il Regno Unito, la presente dichiarazione conferma, come indicato nell'ac-

- cordo di recesso, che è evidente intenzione delle due parti sviluppare, in buona fede, accordi che diano attuazione a tali relazioni e avviare il processo formale di negoziazione il prima possibile dopo il recesso del Regno Unito dall'Unione, affinché detti accordi possano entrare in vigore entro la fine del 2020.
136. Le due parti dichiarano che i risultati, i benefici e gli impegni del processo di pace in Irlanda del Nord continueranno a rivestire un'importanza fondamentale per la pace, la stabilità e la riconciliazione. Convengono che si deve tutelare in tutte le sue parti l'accordo del Venerdì santo o accordo di Belfast, concluso il 10 aprile 1998 tra il governo del Regno Unito, il governo dell'Irlanda e gli altri partecipanti ai negoziati multilaterali («accordo del 1998») e che ciò include l'applicazione pratica dell'accordo del 1998 sull'isola d'Irlanda e la totalità delle relazioni ivi definite.
137. Dopo che l'Unione avrà preso le misure necessarie per avviare i negoziati formali a norma dell'articolo 218 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), si prevede che le parti negozino in parallelo gli accordi necessari per dare forma giuridica alle future relazioni.
138. Subito dopo il recesso del Regno Unito, e sulla base dei lavori preparatori, le parti converranno un programma che includa:
- a) la struttura e il formato dei cicli di negoziato, anche per quanto riguarda i percorsi paralleli; e
  - b) un calendario formale dei cicli di negoziato.
139. Tale programma sarà concepito per realizzare l'intenzione condivisa da entrambe le parti di concludere accordi che diano attuazione alle future relazioni entro la fine del 2020 come indicato al punto 135. La Commissione europea è pronta a proporre l'applicazione provvisoria degli aspetti pertinenti delle relazioni future, in linea con i quadri giuridici applicabili e con la prassi vigente.
140. Al fine di fornire una solida base per i colloqui sulle relazioni future tra il Regno Unito e l'Unione, entrambe le parti procederanno sollecitamente a:
- a) individuare i settori che possono richiedere maggiore attenzione e le questioni giuridiche e tecniche ivi connesse che dovranno essere affrontate, allo scopo di consentire i necessari preparativi tecnici da entrambe le parti;

- b) elaborare un programma completo per i negoziati, tenendo conto dei pertinenti processi interni; e
  - c) esaminare i requisiti logistici dei negoziati formali.
141. A seguito del recesso del Regno Unito dall'Unione, le parti si riuniranno per fare un bilancio dei progressi, con l'obiettivo di concordare le azioni per il seguito dei negoziati sulle relazioni future. A tal fine, in particolare, le parti si riuniranno ad alto livello nel giugno 2020.



## DIBATTITO

*Humanismus:  
verità e storia nel tempo presente*

Il Dibattito raccoglie il contributo di Piero Bellini sul concetto di *humanismus*. Centrale nella riflessione di Bellini, come opportunamente osserva in pagine di introduzione e primo commento Faustino de Gregorio, è il passaggio dalla domanda sull'esistenza di Dio alla domanda sul significato della sua esistenza. In un momento nel quale il ritorno all'umanesimo è da più parti auspicato come urgenza per far fronte alla società liquida, come riscoperta di quello stile rinascimentale che ha forgiato l'*Italian Style*, Bellini torna sul vissuto dell'essere umano e su quanto rimane da meditare attentamente su quanto del vero e del creduto appartiene al vissuto, dunque all'esperienziale esistenza di quell'essere che ancora continua a liberare il suo *humanismus*.

Piero Bellini è professore emerito di Storia del Diritto canonico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Sapienza di Roma e Accademico dei Lincei. Una delle figure più alte dell'Accademia italiana, è riconosciuto quale uno dei principali storici del diritto canonico.

Tra le sue pubblicazioni recenti: *Sede Apostolica e realtà politiche fra l'Evo Medio e l'Europa Moderna*, Torino, 2015; *Sugli usitati paradigmi della canonistica osservante*, Milano, 2016; *Christianismus de hoc mundo. Fattore religioso e fattore politico nella esperienza dei primi secoli cristiani*, Torino, 2017; *Note introduttive critiche sull'ordinamento generale della Chiesa*, Giappichelli, Torino, 2019.

Faustino De Gregorio è professore di Diritto ecclesiastico presso il DiGiES dell'Università Mediterranea dove insegna anche Diritto canonico e Storia del Diritto medioevale e moderno. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Omnis potestas a Deo. Tra Romanità e Cristianità*, Parte Generale, vol. I, Torino, 2010; *Omnis potestas a Deo. Tra Romanità e Cristianità*, Parte

Speciale, vol. II, Torino, 2013; *Storia e sistemi politici medievali e istituzioni ecclesiastiche*, Torino, 2015; *Lo studio del diritto canonico. Dalla ordinazione culturale alla codificazione autoritativa*, I, Torino, 2018.

## Alcune considerazioni a proposito del saggio di Piero Bellini “del “Vero”: del “Creduto”: del “Vissuto storico”

Faustino de Gregorio\*

La lettura del recentissimo saggio di Piero Bellini, ha suscitato non poche riflessioni, frutto di un itinerario concettuale basato su solidissime fonti storico – culturali che, c'è da aggiungere, non lasciavano spazio ad altre considerazioni, se non quelle per come prospettate dall'Autore.

La Rivista SUDEUROPA, nella felice e lodevole intuizione del Direttore professore Daniele M. Cananzi, ha il pregio, tra i tanti, di proporsi quale veicolo scientifico – culturale della diffusione di articoli, approntati da menti illustri del mondo accademico e, più in generale, della cultura, impegnati a vario titolo, nei diversi campi che, negli anni, hanno contribuito ed alimentato dibattiti dei quali tutta la comunità, non solo quella intellettuale, ha potuto e continua a beneficiare.

Non è, dunque, passato inosservato quest'ultimo articolo di Piero Bellini e l'originalità del titolo, è già di per sé un motivo di partenza dal quale iniziare a riflettere e sul quale l'Autore ragiona, da par suo, invitando l'interlocutore ad un dialogo propositivo.

Certo, i punti d'indagine investigati da Piero Bellini, già professore emerito di Storia del diritto canonico, nella Facoltà giuridica della Sapienza di Roma, ed Accademico dei Lincei, lasciano aperti spiragli interpretativi sui quali discutere, ma il ragionamento concettuale esposto è talmente convincente che difficilmente potranno proporsi argomenti a contrario della stessa caratura.

E questo nostro dire lo possiamo constatare già quando, in apertura del discorso, si sofferma sull'approccio storiografico del primitivo movimento cristiano e, in particolare, sul dato empirico, formato dalla *res facti* della operatività storica concreta, di certe regole di vita relativa ai comportamenti degli uomini che, evidentemente, conterà per come realtà vissuta da coloro che se ne sentivano coinvolti, ma che lasceranno indifferenti 'gli altri', intesi quali semplici osservatori.

---

\*Università Mediterranea di Reggio Calabria.

Questo sta a significare, per l'Autore, una certa qual insoddisfazione dei dettami metodologici di un certo dogmatismo dovuto, fondamentalmente, ad una reale dissociazione fra schemi giuridico - formali e realtà fattuale che, ad oggi, non trova pratiche soluzioni al metro del dato oggettivo del 'vissuto storico e del 'vissuto umano'.

E poi, la formula normativa, nella quale va inquadrata, storicamente, la soluzione autoritativa del potenziale conflitto fra valori collidenti, se non sollecita riflessioni ideologiche, anche contrapposte, rischia di restare lettera morta sul piano pratico, immaginandola 'mera probabilità' e non 'indiscutibile certezza'.

Si riteneva di supplire, a queste carenze normativo / valoriali, per il tramite di una qualificata teologia intellettualistica che provvedeva a dimostrare, accreditando 'verità Supreme', soluzioni a posteriori muovendo da una ipotetica '*cognitionem causam*'.

La scelta dell'uomo, poi, è mirata ad una determinata teofania in ragione del sentimento coscienziale che si coltiva, per cui si giunge alla conclusione che, per il Cristianesimo, è il fondamento fideistico - dogmatico quello che conta e sul quale fa imprescindibile affidamento, sul presupposto che la salvezza celeste potrà ottenersi solo con un 'atto di fede, con la 'largizione magnanima di Dio'.

Ecco allora, che Piero Bellini sposta il raggio d'indagine sulla circostanza che, non è tanto stabilire se il Redentore sia realmente o no esistito, se abbia fatto o no le cose che vengono raccontate dagli Evangelisti e se i documenti, le fonti, siano autentiche o false; non sono questi i motivi che sottendono la riflessione, profonda, dell'Autore, quanto prender atto di ciò che al Redentore viene naturalmente riconosciuto nel 'vissuto storico', attribuendogli una Missione salvifica affatto insurrogabile che trova terreno fertile in tutti coloro che credono e, dunque, sposano il sentimento della fede, ma non certo quello della ragione .

Questo, io penso, è il punto massimo delle acute riflessioni declinate nelle pagine in commento del saggio di Piero Bellini.

C'è poi un altro aspetto che, nella riflessione di Piero Bellini, balza prepotentemente agli occhi e non lascia indifferente il lettore, ed è quando affronta la tematica dell'*humanismus* in una ottica affatto codificata per come, sino ad oggi, l'abbiamo intesa e diligentemente inquadrata.

L'Autore suggerisce di considerare come, in Età Moderna, una visione culturale pan europea venutasi nel tempo consolidando, volgesse a soluzioni teorico - concettuali trasformate che necessitavano, dunque, un qualche autonomo riconoscimento.

E qui entra in gioco il concetto di *humanismus*, col suo illuminante riscoprire il mondo antico senza, però, lasciarsi opprimere da un certo dogmatismo autoritario, ma proiettato verso un modello di vita vista come «degnà d'essere vissuta per se stessa, proprio perché vita terrena».

Ecco, allora, che il discorso scivola sulla idea di laicità, che rimette in discussione, sin da principio, la sistemazione teocentrica dell'ordinamento generale della *humanitas peregrinans*.

Prende piede, nel ragionamento di Piero Bellini, una visione positiva d'un *homo faber suae fortunae*, capace di virtù e, potenzialmente in grado di affrancarsi dalla altrui perfidia, ed in grado di realizzare il bene e di essere in grado, a sua volta, di saperlo trasmettere.

Piero Bellini conclude il suo lavoro convinto che l'idea di laicità, tanto più è se stessa, tanto più sa essere se stessa, quanto maggiormente assuma che ciascuno sia e resti quel che è, quello che crede di essere, quello che vuol essere, quello che sente dover essere.

L'auspicio di Piero Bellini è che si possa, un domani non molto lontano, postulare una legge che regoli l'ordine civile con tanto puntuale appropriatezza, da consentire a ognuno d'essere ciò che è; mentre, nel contempo c'è da impedire che qualcuno, possa trasformare in pretesa giuridicamente perseguibile, la propria intolleranza: la propria mancanza di misura.

La lettura del saggio, bellissimo, con il 'solito' dotto stile che abbiamo imparato a conoscere e ci ha accompagnato in questi 'ultimi' settant'anni, per me in verità, solo trentacinque, non lascia un attimo di respiro, lo si divora tutto d'un fiato, ed aver avuto il privilegio di leggerlo in ante prima, se mi ha tolto il sonno per qualche notte, alla fine mi ha ripagato, ampiamente, per quello che è riuscito a trasmettere e, c'è da crederlo, a quanti avranno la stessa fortuna di leggerlo.

## Bibliografia

DE GREGORIO F., *La legislazione Sardo - piemontese e la reazione cattolica (1848 - 1861). Con particolare riferimento al dibattito parlamentare*, Soveria Mannelli, 1999.

DE GREGORIO F., *Stato e Chiesa nella storia del diritto. Primato spirituale e difesa temporale*, Roma, 2000.

DE GREGORIO F., *Per una storia dei rapporti tra Stato e Chiesa. Considerazioni generali sul Cattolicesimo liberale dell'Ottocento*, Roma, 2001.

DE GREGORIO F., (a cura di), *Riflessioni in materia di libertà e giustizia. Percorsi storico giuridici*, Torino, 2005.

DE GREGORIO F., *Argomenti di Storia e diritto canonico*, Torino, 2006.

DE GREGORIO F., *Osservazioni su alcuni temi di Storia e Diritto ecclesiastico*, Torino, 2008.

DE GREGORIO F., *La Chiesa cattolica e lo Stato italiano nella società multireligiosa e multi-etnica del terzo millennio. La strada percorsa e quella da percorrere*, Torino, 2009.

DE GREGORIO F., *Omnis potestas a Deo. Tra Romanità e Cristianità*, Torino, 2010, Parte Generale, vol. I.

DE GREGORIO F., *Omnis potestas a Deo. Tra Romanità e Cristianità*, Torino, 2013, Parte Speciale, vol. II.

DE GREGORIO F., *Storia e sistemi politici medievali e istituzioni ecclesiastiche*, Torino, 2015.

DE GREGORIO F., *Lo studio del diritto canonico. Dalla ordinazione culturale alla codificazione autoritativa*, Torino, 2018, vol. I.

### **Abstract**

La lettura del saggio di Piero Bellini rappresenta per la sua originalità un motivo di partenza dal quale iniziare a riflettere. In apertura del discorso Bellini si sofferma sul dato empirico del primitivo movimento cristiano, dato formato dalla *res facti* della operatività storica concreta di certe regole di vita relativa ai comportamenti degli uomini. Emerge una certa insoddisfazione dei dettami metodologici di un certo dogmatismo dovuto ad una reale dissociazione tra schemi giuridico formali e realtà fattuale. Il discorso scivola sulla idea di laicità che rimette in discussione la sistemazione teocentrica dell'ordinamento generale della «*humanitas peregrinas*».

**Parole chiave:** movimento cristiano, humanismus, laicità, Età Moderna.

### **Abstract**

The reading of Piero Bellini's essay represents, for its originality, a starting point from which to begin to reflect. At the beginning of the discourse Bellini dwells on the empirical data of the primitive Christian movement, formed by the *res facti* of the concrete historical operativity of certain rules of life relating to human behaviour. There emerges a certain dissatisfaction with the methodological dictates of a certain dogmatism due to a real dissociation between formal legal schemes and factual reality. The speech slips on the idea of secularism that calls into question the theocentric arrangement of the general order of «*humanitas peregrinas*».

**Keywords:** Christian movement, humanismus, laicity, Modern Age.

## Del “Vero”: del “Creduto”: del “Vissuto storico”

Piero Bellini\*

S’era sì dato [s’è veduto] che – per lungo arco di secoli – il Cristianesimo Romano [tutto che turbato, sin talora nel profondo, dal ricorrente contrapporsi – più e più volte tumultuoso – di fazioni interne: propugnatrici ognuna d’una propria gelosa ortodossia] s’era sì dato che il Cristianesimo Romano fosse comunque riuscito a presidiare e confermare – con gli opportuni aggiustamenti – il proprio ruolo egemone nel nostro Mondo occidentale: in termini vuoi dogmatici, vuoi disciplinari: «*Roma lacuta: causa finita*». “Una” la Verità Salvifica, tutto che esposta – in queste o quelle circostanze – a diverse [sin opposte] interpretazioni: a diverse [sin opposte] applicazioni. “Una” la Autorità Istituzionale, chiamata – in apice – a garantirla quell’una Verità: e realizzarla. Né da meno [sul piano dogmatico e disciplinare] dovevano mostrarsi – d’altro lato – le stesse componenti non – romane del Cristianesimo europeo: sì venute – più e più volte – a contestare [sin in termini severi: radicali] l’esclusivismo egemonizzante del Papato, proprio – però – in ragione d’un più severo intendimento della Vera verità: quale rivelata agli uomini [dal Cristo] perché venissero quegli uomini a goderne, senza intermediazioni potestatiche terrene. Tutto – per contro – veniva a mutare [sin dalle radici] con l’aprirsi della cultura europea – e dello spirito europeo – verso un ben altro intendimento della vita che gli uomini si trovano a vivere qui in Terra. Tutto un complesso processo metamorfico doveva difatti intervenire – nella Età Moderna – a trasformare [nel profondo: fra mille e mille traversie] la realtà culturale – morale – religiosa della nostra Europa.

Già in ragione d’una visione radicalmente diversa della vita [della esperienza terrena degli “uomini in quanto uomini”] era venuto – via via – imponendo la propria superiorità culturale [e civile] l’*humanismus*: col suo illuminante riscoprire il mondo classico: col suo tornare ad esserne partecipe. Era tale – in effetti – una tanto feconda riscoperta [si pensi alla splendente apertura mentale di quei rimpianti tempi: poi soffocata – per

\*Università Sapienza di Roma - Accademia Nazionale dei Lincei.

sin troppi tratti – dalla morsa d’un un opprimente dogmatismo autoritario] tal era – questa esaltante “riappropriazione del passato” – da porre l’*humanismus* [quanto che accomodato, per come accomodabile, alla mutata temperie umana] in contrasto con le basi fondanti dello stabilimento societario venutosi poi ad imporre: contraddicendo – specialmente – alla presunzione [istituzionalmente sanzionata] di questa o quella Autorità terrena: quanto che sapiente, quanto che potente. Tant’è che non poteva non restarne colpita – sin frustata – la pretesa esclusivistica d’una Somma Autorità Sacerdotale [quanto che egemone] non solo d’ergersi a “interprete autentica” del Verbo sì anche a “tutrice autoritativa” della più stretta ortodossia: a farlo perentoriamente: non solo “interdicendo” la libertà dei singoli di intendere a proprio modo il *Verbum Dei*: per come sentito da ognuno [dover farlo] sì anche di “dannare” chi altrimenti sentisse poter e dover interpretarlo – il Verbo – e dover viverlo altrimenti: e ciò non solo colpendo di scomunica quel reprobato, sì anche straziandolo [facendolo straziare] nella carne.

144

Tale poi era – l’*humanismus* – da restituire interesse terreno alla vicenda umana: proprio perché «trascorsa in terra»: perché vissuta da ciascuno [«*unicus semper*»] al metro di quelli che sono i suoi «convincimenti di doverosità»: e sono i suoi «moduli di vita». Era in questo contesto culturale [intellettivo] che prendeva senso l’ideale austero d’una vita «vissuta per salvarsi»: «*saeculum est quasi pons: transi ergo, ne hospiteris*». Era in un tale ambiente che – a quel modulo severo di proiezione finale ultramondana – veniva subentrando una visione [più pacata: più gratificante] della vita terrena: d’una vita vista – per contro – come «degnata d’esser vissuta»: d’«essere vissuta per se stessa»: «proprio perché vita terrena». E insieme [a fronte dei condizionamenti categorici delle «sistematizzazioni d’ordine teonomico»] tal era – l’*humanismus* – da recuperare la «duttibilità» e «problematicità del pensiero antico»: mettendo – così – in moto un processo rivalutativo della «speculazione filosofica»: insofferente [per come non può questa non essere] di soffocanti “limiti dogmatici”.

Donde un diffuso indulgere [culturale e disciplinare] ad una riflessione teoretica franca da dipendenze rivelazionistiche: e – insieme – un altrettale indulgere a moduli comportamentali pratici scervi [a propria volta] di suggestioni ascetiche e preoccupazioni escatologiche. Significava – insomma – tornare a far valere la «autonomia della riflessione filosofica» rispetto ai compiti [e rispetto ai metodi] delle «disamine teologiche». E – insieme – significava tornare a far valere la concomitante «ordinazione dell’uomo» [in luogo d’una totalizzante «ordinazione a



Dio»] del «cemento intellettuale umano»: dello stesso “condursi pratico degli uomini”. C’erano – insomma – presupposti culturali [e c’erano presupposti psicologici] a ciò che la umana intelligenza – riprendendo consapevole possesso della capacità creativa che l’è innata – addivenisse a un pensiero finalmente libero dei grandi problemi del nostro essere: del nostro «esserci» qui in Terra.

E tutto ciò [va aggiunto] aveva iniziato a prender corpo in un ambiente culturale via via fattosi “aperto” – alieno da asperità devozionali – qual era quello [pur messo in allarme da sporadiche esplosioni integralistiche] della “Chiesa Rinascimentale”: d’una “Chiesa Principesca”: presa da urgenze mondane pervadenti. E tuttavia era destino che questo processo “umanizzante” e “secolarizzante” – quanto che creativo: fascinoso – restasse interrotto bruscamente [di più: come “invertito”] da un moto irruente di reazione: tratto a imputare allo Scolasticismo e all’Umanesimo – non senza note di aggressiva acredine – il biasimo severo d’essere approdati [facendo ciascuno la sua parte: recando ciascuno un proprio apporto] a una sorta di «Cristianesimo stagnante»: ricco – sì certo – di raffinati schemi sillogistici, e di profana splendidezza: povero – però – di “emozione”: povero della “capacità di emozionare”.

Rimproverava alla Tomistica – la rivoluzione luterana – d’aver lasciato troppo spazio [nel proprio riflettere su Dio] ai *dictamina rationis*: il che [pur nel lodevole intento di avallare l’*assensus fidei* nell’intimo di ognuno] finiva – quasi per forza di cose – col risolversi in una «visione antropomorfa del Sacro»: in un «antropocentrismo» [«antropotropismo»] del sistema: pur esso altrettanto ineludibile. E tutto ciò accadeva a scapito della Superlatività di Dio: della “Insondabilità” d’un Dio – Signore: che «vuole ciò che vuole»: nella «assoluta assolutezza del Suo arbitrio». Ed accadeva – insieme – a scapito della «proiezione escatologica dell’uomo». Doveva tornare – in tutto questo – il gelido intransigentismo luterano [nella radicalità dei suoi propositi] a propugnare – a proprio modo – quella «visione numinosa della vita» [stata propria dei secoli di mezzo] che il più avanzato Spirito europeo veniva inesorabilmente dissolvendo. Era tornato – il nuovo modo di guardare al Sacro – a un «teo – centrismo radicale»: per di più privilegiando [sin nei modi d’un meticoloso letteralismo biblicistico] il «volere incondizionatamente libero di Dio». E [con altrettanta risolutezza] era tornata – certa intransigenza luterana – a un radicale «pessimismo antropologico»: di fosco impianto agostiniano. E [d’altro lato] tanto aspramente si esprimeva – la contestazione riformistica del Cattolicesimo ufficiale – da sbarrare la strada a una qualunque

soluzione “ragionevolmente transattiva”: tanto – alla fine – da menare lo stesso Cattolicesimo più duttile a dismettere [sin come ripudiare] lo “spirito umanistico” qual era venuto – vividamente – ad impregnarlo.

Ben anche era destino – nondimeno – che [paradossalmente] proprio questa riproposizione fervorosa d’un “evangelismo radicale” [alieno da qual si voglia attenuamento] venisse nel tempo – se non ad innescare – certo a promuovere come un “meccanismo di rigetto”: potentemente suscitato e ravvivato [in sempre più autorevoli settori della Opinione occidentale] dalla sconvolgente presa d’atto degli esiti drammatici – cui aveva condotto, nella nostra Europa, e seguitava a farlo – la lacerante contrapposizione [*ad excludendum*] di commozioni religiose di diverso segno: tutt’altro [ahimè] che aliene dall’affiancare alla virtù sillogizzante dei Teologi la capacità di persuasione degli Uomini d’arme. Proprio una competitività sì esasperata [fomentata, per come si veniva a esprimere, nei fatti, da un inflessibile pathos numinoso; e, in più e più casi, da un fitto intreccio di fattori politici pressanti: più e più volte alimentati da proterve *grandeurs* dinastiche] proprio un simile fattore doveva spronare crescenti ambienti intellettuali a ricercare – responsabilmente – un superamento delle religioni del conflitto: alleggerendo – sin dove prospettabile – le contrapposte intransigenze: sin anche rifiutandosi ai richiami d’un qual si voglia “dogmatismo fideistico” d’asserita fondazione rivelazionistica.

146

Quali però questi suoi meriti [quale la assennatezza di certi suoi moduli esemplari] non c’era da aspettarsi che un tale sforzo di semplificazione – quanto si voglia equilibrato – incontrasse il favore delle “Chiese statutarie” quali venutesi via via stabilizzando: sì piuttosto pronte [per come si presentavano votate] a «rimarcare la propria identità» che non a vedersela stemprata: sin vanificata. Era come temessero – quelle esperienze esistenziali – di sperdersi nelle nebbie d’un pallido «irenismo». Mancò – in effetti – l’opera devota degli «anti – trinitari» [tacciata di fumoso «neoarianesimo» dai teologi ufficiali dei partiti ostili] mancò – quel sapiente impegno – di ottenere l’ampia “convergenza di adesioni” cui mirava. Né c’era poi da attendersi che l’intransigentismo protestante [tutto protesato, qual era, a rimarcare a il *peccatum Adae*: accentuando, in contraccambio, la virtù irresistibile – esaustiva e della Fede e della Grazia] non c’era da aspettarsi che tanto rigore fideistico fosse disposto ad assentire al «semi – pelagianesimo» [o al «pelagianesimo» tout court] dei moralisti moderati: propensi [per com’erano costoro: sebbene non sempre in termini lineari] a fare spazio alla «iniziativa etica degli uomini», e quindi al «valore delle opere»: cercando – a questo modo – d’affrancare

il sistema soteriologico cristiano dal contagio di certo «predestinazionismo» fattosi inquietante.

A prendere crescente consistenza [in questi ambienti di meno rigorosa intransigenza] era una sorta – se può dirsi – di «naturalizzazione del Cristianesimo» impoverito [per com'esso ne restava] di “contenuto dogmatico”: sì piuttosto visto nella “sensatezza” della sua componente “assiologico – deontologica”: ridotta – alla fin fine – a moduli prossimi a quelli d'una semplice «morale naturale». Come in effetti si parlava di *Reasonableness of Christianity*, così si reputava di poter rifarsi a un *Christianism not mysterious*: a un *Christianism as old the creation*. Sicchè – dell'Evangelio – non ci si peritava di parlare come d'un che di prossimo ad una “riedizione” [«*republication*»] della «religione di natura»: quale “da sempre valida”: e “per sempre”. C'è che [alieno dall'indulgere ai sofismi d'una «metafisica inintelligibile»]: alieno dal concedersi a «vane cerimonie»] il “teista” – ancor più il “deista” – vedevano consistere la pietas nel semplice avvertire [entro di sè] la doverosità sacrale del proprio condursi eticamente. «*Faire le bien: voilà son cult*»: «*être soumis à Dieu: voilà sa doctrine*». Di qui un “umanesimo tollerante” [a volte “largamente” tale] cui molto deve il nostro vivere civile: sì che [per questo] non può non andare a quel moto ideale la riconoscenza delle generazioni successive.

Ma – non di meno – a risaltarne era un prodotto culturale di non robusto fondamento. Era un che di inappagante dal lato filosofico: per l'essere frutto [accomodante] d'una arbitraria forzatura del meccanismo di “appuramento razionale”, voluto spingere al di là della valenza che gli si può correttamente riconoscere. Parlo del trascorrere arbitrario della pura “presa d'atto” del «bisogno di Dio» [ch'è cosa tutto e solo “umana”] alla “postulazione” – per ciò stesso – della «esistenza effettiva dell'Essere Supremo»: della «Sua sovrintendenza sui mortali». E costituiva – quel prodotto culturale – un che di insufficiente anche per via del suo atteggiarsi nei modi [verrebbe da dire “asettici”] d'una gelida «religiosità intellettualistica»: basata [per come si credeva poter asseverare] sulle «evidenze di ragione»: e quindi priva – per ciò stesso – della trascinante carica emotiva quale sa esser propria della «fascinazione religiosa»: capace [per com'è questa: col suo volgere, non già alla mente, sì piuttosto al cuore dei mortali] di imprimere vivezza di emozione – travolgente forza d'urto – alle grandezze ideali di cui si fa interprete e propugnatrice.

Doveva così darsi che – faticatamente – alla figura dell'uomo qual “essere malvagio” [fattosi tale in conseguenza della prava disobbedienza perpetrata all'atto stesso del suo esordio in terra] subentrasse l'idea

– tutto diversa – d’un essere umano [non già marchiato da una “colpa originaria”: bisognevole quindi di “mondarsene” agli occhi che tutto vedono di Dio] sì capace – invece – di realizzarsi [quanto che arduamente] con i suoi propri mezzi personali: fidando in se medesimo: nella capacità sua propria. Col che viene a cambiare [alle radici] il ruolo proprio della “cultura”: volta – per come è questa – ad innalzare la “personalità dell’uomo”. Essa [la “cultura”] più non svolge – per quanto di nostro specifico interesse – il ruolo proprio d’un semplice “*remedium*”: non ad altro indirizzato se non a riparare i lasciti della dannata trasgressione edenica. Si dà – invece – che a questa visione “negativa” [d’un poveruomo bisognevole di affrancarsi da un morbo che gli è “ingenito”] subentri – alla maniera, beninteso, di “proposizione di principio” – la visione “positiva” d’un homo *faber suae fortunae*: non già afflitto da gravose carenze ereditarie: sì invece capace di “virtù”: potenzialmente in grado di affrancarsi dalla altrui perfidia: dalla prepotenza dei potenti: dalle macchinazioni degli impostori: dai mendaci. Non si tratta – insomma – di emendare l’uomo da un “male” che gli si è fatto ingenito: sì invece c’è da metterlo [quell’uomo] in grado di realizzare il “bene” che pur in sé possiede: di svilupparlo quel bene: di saper trasmetterlo. C’è – insomma – che alla visione “pessimistica” dell’uomo [d’un uomo “naturalmente in sé cattivo”: da redimere dal male che gli s’è fatto, per l’appunto ingenito: sin consustanziale] subentri – alla maniera, beninteso, d’una “proposizione di principio” – la visione “ottimistica” d’un uomo “naturalmente buono”. Ben – quindi – s’intende come una rappresentazione sì orientata dalla *historia civilis* [d’una *historia* fattasi non altro che *prophana*: tale da rimuovere il fattore vetero – testamentario della pretesa “dannazione edenica”] non potesse attendersi – non dico accoglimento – ma una tal quale tolleranza da parte di coloro che [esercitando a proprio modo il “diritto d’essere se stessi”] erano – per contro – portati ancora ad assentire a una “visione creazionistica del mondo”: dell’uomo chiamato a vivere in qual mondo. Non poteva – a costoro – non venir il senso che la “umana cultura” [una tale “cultura inossequente”: tratta a rivoltarsi a pretese “limitazioni di natura”] venisse – per ciò stesso – a ribellarsi alla *summa Auctoritas* che [per atto categorico di fede] si assume abbia voluto alla natura imprimere un ordine perenne: insovertibile.

Di contro a prender corpo era la «idea di laicità» siffatta – per sua parte – da rimettere in discussione *ab imis* la sistemazione teo-centrica dell’ordinamento generale della *humanitas peregrinans*. Tematica – quella della “laicità” – sì delicata [se la si intende in modo debito: verrebbe da

dire in modo “laico”] da richiedere uno sforzo di chiarificazione concettuale rispetto a come solitamente è presentata: non solo dai suoi critici, sì anche in gran parte dagli stessi suoi sostenitori. Ci si viene a trovare alla presenza d’uno di quei «luoghi ricorrenti della riflessione storiografica» - di forte impatto suggestivo - ai quali ci si rimette con fiducia: laddove a presentarsi è una tematica da approfondire per più tratti: alla quale [con tutto l’ossequio profondo cui hanno titolo gli «insegnamenti consacrati dalla autorità del tempo»] è bene accostarsi con cautela. C’è - infatti - da non perdere la consapevolezza critica dei limiti d’una prima delibazione cognitiva: la quale [se non si provvedesse a correggerla di certe “opportune integrazioni”] approderebbe - e c’è da preoccuparsene - ad una determinazione concettuale impropria: “parziale” in tutti i sensi: capace di ritorcersi contro le stesse basilari istanze umane cui l’«idea di laicità» vuol giusto attendere. E invero [ove ci fermassimo al più diffuso approccio intellettuale] verremmo a appesantire - oltre misura - la «pregiudiziale a-religiosa» [o senza meno «irreligiosa»] del pensiero laico. Verremmo a conferire alla speculazione di stampo illuministico una considerazione drasticamente riduttiva della esperienza fideistica: non altrimenti vista che nei modi [se così possiamo esprimerci] d’una esperienza secondaria: quasi «residuale». Col che mancheremmo - a me parrebbe - di dar debito risalto a quanto spazio faccia invece la «idea di laicità» [proprio per l’onorare i suoi principi informativi] alla esperienza spirituale umana. Dico della libera professione estrorsa del sentimento religioso: se avvertito e quale avvertito da ciascuno “*in scrinio pectoris*”.

Sicché poco ha a che fare una simile accezione della “idea di laicità” [quale “impegno civile”: e quale “rispetto” per chi “senta in altro modo” e “viva un altro modo”] poco ha che fare - un tale intendimento - con i parametri incolori d’una «secolarizzazione grigia e amorfa»: rapportata alla scialba indifferenza d’una folla umana anonima. Col che a presentarsi davanti può sin essere un senso di disimpegno e fredda indifferenza: di «deresponsabilizzazione personale»: tale da sollecitare le qualità meno pregevoli degli uomini: rendendoli - con questo - come “irredimibili”: privi di convincimenti propri: di proprie idealità. Né - poi - si può far tutt’uno della “laicità” e del “laicismo”: di questa «*laïcité de combat*» che [col suo proporsi di procedere ad una “laicizzazione - secolarizzazione” dei rapporti che passano fra gli uomini] finisce col togliere agli “altri” - a quanti per sé nutrano convincimenti invece religiosi e gratificati se ne sentano - il diritto d’«essere se stessi»: ch’è come spogliarli - questi uomini di Fede - del diritto umano d’esserci «altri». Ed essa [la “idea di

laicità”] tanto più è se stessa – tanto più sa essere se stessa – quanto maggiormente assuma che ciascuno [rispetto ai moti del proprio animo] sia – e rimanga – quel che è: quello che crede d’essere: quello che vuol essere: quello che sente “dover essere”. Ciò che si chiede [fermamente] è che fra l’uno e l’altro essere umano – quanto al rispettivo patrimonio fideistico – corra un reciproco rispetto. Né – certo – un tal rispetto lo si può «imporre in nolentes». Non lo si può prescrivere. C’è – semmai – da postulare una legge che regoli l’ordine civile con tanto puntuale appropriatezza da consentire a ognuno [nella sua propria identità] d’essere – in misura quanto più gratificante – “Ciò che è” [ciò che sente “dover essere”] e c’è – insieme – da interdire che qualcuno - «hic – inde» - possa trasformare in pretesa giuridicamente perseguibile la propria “intolleranza”: la propria “mancanza di misura”.

## Bibliografia

BELLINI P., *Per una sistemazione canonistica delle relazioni tra diritto della Chiesa e diritto dello Stato. Condizioni e limiti di contributo da parte della dottrina statualistica*, Edizione dell’Istituto Italiano di Studi legislativi, Ministero di Grazia e Giustizia, Roma, 1954.

150

BELLINI P., *L’obbligazione da promessa con oggetto temporale nel sistema canonistico classico. Con particolare riferimento ai secoli XII e XIII*, Milano, 1964.

BELLINI P., *Prospettazione ideologica e realtà politica della “Potestas ecclesiae in temporalibus”*, Ferrara, 1975.

BELLINI P., *Respublica sub Deo. Il primato del Sacro nella esperienza giuridica dell’Europa preumanistica*, Firenze, 1981.

BELLINI P., *Il concordato ecclesiastico nella realtà politica. Le due sponde. Morte e resurrezione dei concordati*, Milano, 1984.

BELLINI P., *Saeculum Christianum. Sui modi di presenza della Chiesa nella vicenda politica degli uomini*, Torino, 1995.

BELLINI P., *La coscienza del principe. Prospettazione ideologica e realtà politica delle interposizioni prelatizie nel Governo della cosa pubblica*, Torino, 2000, Vol 2.

BELLINI P., *Del primato del dovere. Introduzione critica allo studio dell’ordinamento generale della Chiesa cristiana cattolica*, Soveria Mannelli, 2004.

BELLINI P., *Tra due Italie*, Claudiana, 2010.

BELLINI P., *Metamorfosi del «Cattolicesimo reale». Sulla dinamica ideologica del movimento cristiano principale*, Soveria Mannelli, 2010.

BELLINI P., *Principi di diritto ecclesiastico*, 2a edizione, Roma, 2014.

BELLINI P., *Tempo di papi e antipapi Contestazione conciliare e primato papale. Crisi scismatica tardo - medievale e intellettualità organica ecclesiastica*, Roma, 2015.

BELLINI P., *Sede Apostolica e realtà politiche fra l'Evo Medio e l'Europa Moderna*, Torino, 2015.

BELLINI P., *Sugli usitati paradigmi della canonistica osservante*, Milano, 2016.

BELLINI P., *Christianism de hoc mundo. Fattore religioso e fattore politico nella esperienza dei primi secoli cristiani*, Torino, 2017.

BELLINI P., *Note introduttive critiche sull'ordinamento generale della Chiesa*, Torino, 2019.

### **Abstract**

Il saggio si propone di esaminare l'evoluzione storico-dogmatica del primitivo movimento cristiano che per secoli ha ricoperto un ruolo egemone nel «Mondo occidentale». Una la verità salvifica, Una la Autorità Istituzionale chiamata a garantire la Verità. Con l'aprirsi della cultura europea si prospettava un cambiamento di vita degli uomini chiamati a vivere secondo uno spirito europeo. Viene suggerito di considerare come, in età moderna, una visione culturale pan europea volgesse a soluzioni teorico-concettuali che necessitavano di autonomo riconoscimento approfondendo a tal punto il concetto di humanismus che prevedeva una riscoperta del mondo classico senza però lasciarsi opprimere da dogmi autoritari, ma prendendo ad esempio un modello di vita come «degnata di essere vissuta» e d'«essere vissuta per sè stessa proprio perché vita terrena».

**Parole chiave:** Chiesa cattolica, umanesimo, diritti fondamentali, protocristianesimo, salus animarum, etica.

151

### **Abstract**

The essay aims to examine the historical-dogmatic evolution of the primitive Christian movement, which for centuries has played a hegemonic role in the «Western World». One the saving truth, one the Institutional Authority called to guarantee the Truth. With the opening of European culture, there was a prospect of a change in the lives of those called to live in a European spirit. It is suggested to consider how, in the modern age, a pan-European cultural vision turned to theoretical solutions conceptual that needed autonomous recognition deepening to such an extent the concept of humanismus that foresaw a rediscovery of the classical world without being oppressed by authoritarian dogmas, but taking for example a model of life as «worthy of being lived» «to be lived for itself precisely because it is earthly life».

**Keywords:** Catholic Church, humanism, fundamental rights, protochristianity, salus animarum, ethics.





## Criteria editoriali e norme redazionali

SUDEUROPA pubblica contributi originali, su invito della direzione o dietro proposta del singolo autore, che abbiano attinenza ai temi di interesse della rivista.

Gli articoli devono essere inviati all'indirizzo [cde@isesp.eu](mailto:cde@isesp.eu) in formato .doc. Ogni articolo è sottoposto, a cura del direttore, ad almeno due *referees* per la valutazione anonima, secondo le consuete regole adottate dalla comunità scientifica.

La redazione si impegna a comunicare all'autore via email l'avvenuta ricezione del testo ed entro tre mesi una prima valutazione con esito 'positivo' oppure 'positivo con riserva' oppure 'negativo' e a rimandare il contributo per le eventuali opportune correzioni.

Salvo diversi accordi con la direzione, l'autore si impegna a non pubblicare lo stesso testo in altro luogo senza autorizzazione.

Gli autori sono pregati di presentare il loro testo adottando i seguenti criteri redazionali:

1. ogni contributo non può superare i 65.000 caratteri di lunghezza spazi inclusi, eventuali eccezioni sono concordate con la direzione.
2. per garantire l'anonimato nella fase di valutazione, l'articolo deve essere suddiviso in due file, il primo con nome e cognome dell'autore, titolo del contributo, indirizzo email e recapito telefonico dell'autore, breve profilo personale; il secondo file contenente il testo, reso anonimo e privo di riferimenti che potrebbero fare identificare l'autore.
3. ogni articolo deve essere correlato da un abstract e da almeno 5 parole chiave, da presentare in italiano e inglese.
4. le note vanno poste a piè di pagina mentre una breve bibliografia può essere posta, a discrezione dell'autore, alla fine del testo.

5. figure, tabelle e immagini devono essere allegate separatamente in formato .jpg e nel testo indicata chiaramente la posizione per il loro inserimento.
6. l'indicazione delle opere segue le regole qui di seguito esemplificate:
  - a) ARISTOTELE, *Metafisica*, Milano, 2003<sup>4</sup>, p. 3.
  - b) *Ivi*, p. 7.
  - c) G. CAPOGRASSI, *Diritti umani*, in Enciclopedia italiana, II, pp. 786-788.
  - d) P. GROSSI, *Uno storico del diritto in colloquio con Capograssi*, in "Rivista internazionale di filosofia del diritto", 2006, n. 1, p. 13 ss.
  - e) *Crisi e metamorfosi della sovranità*, a cura di M. Basciu, Milano, 1996.
  - f) P. BARCELLONA, R. DE GIORGI, S. NATOLI, *Fine della storia e mondo come problema*, Bari, 2003.
  - g) G. DEL VECCHIO, *Sui principî generali del diritto*, a cura di G. Conso, Milano, 2002.
7. le citazioni si effettuano inserendo il testo tra virgolette «a caporale», le doppie virgolette "ad apice" saranno impiegate per un secondo livello di citazione e le 'virgolette ad apice' per un eventuale terzo livello di citazione. Omissioni di porzioni di testo citato saranno indicate con tre puntini racchiusi tra parentesi tonde.
8. i titoli troppo lunghi possono essere abbreviati e, dopo la prima menzione, luogo e data di pubblicazione sostituiti con 'cit.'.



L'Istituto Superiore Europeo di Studi Politici, ISESP, costituito a Reggio Calabria nel 1971, ha lo scopo di promuovere e diffondere la cultura politica con specifico riguardo alla zona meridionale e alla regione calabrese e nella prospettiva dell'integrazione europea.

Una delle attività dell'Istituto è la gestione del "Centro di documentazione europea", CDE, depositario ufficiale degli atti e delle pubblicazioni istituzionali dell'Unione europea, di cui questa rivista è emanazione. SUDEUROPA, dunque, fa parte delle pubblicazioni della rete dei CDE della *Commissione Europea* e viene realizzata anche con la collaborazione scientifica dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria, dell'Università di Padova, dell'Università Bocconi di Milano e dell'Università LUISS di Roma.

## Questo fascicolo

Il fascicolo 1/2020, si apre con l'Editoriale che tenta di registrare l'imprevista situazione internazionale ed europea, com'è quella dell'emergenza covid, e prosegue poi col consueto 'Punto sui diritti umani' nel quale si discute il terzo esame periodico universale dell'Italia.

Per la rubrica "Economia, politica e società", l'attenzione è all'Unione europea alle prese con la crisi covid che, da un lato ed in termini macro, propone la possibilità di una svolta forse epocale, e dall'altro e in chiave micro, è alle prese con temi dall'impatto quotidiano di prima importanza come il trattamento dei dati sanitari.

Segue la rubrica "Lo scacchiere del Mediterraneo nel Medio Oriente" nel quale si

mantiene attenzione alle politiche migratorie e all'azione europea su tali politiche con specifico riguardo all'impatto delle narrazioni.

Ad un tema classico e sempre centrale è invece dedicato lo spazio dell'"Osservatorio sull'Amministrazione locale" nel quale ad essere studiato è l'atto politico e la giustiziabilità del potere.

Il 2020 si apre anche con l'accordo post-Brexit del quale si pubblica il testo, con commento, nella rubrica "Normativa, giurisprudenza e prassi internazionale".

Il fascicolo si chiude, infine, con la rubrica "Dibattito", dedicata al tema dell'humanismus: un tema costitutivo della civiltà e della cultura europea.

 **LARUFFA  
EDITORE**

Reggio Calabria 2018  
ISSN 2532-0297