

Sicurezza. Un bene comune europeo

di Giuliano Amato

Contributo per il gruppo Astrid sul bilancio europeo

In anni di costruzione del mercato integrato e con la progressiva attuazione degli accordi di Schengen abbiamo dato corpo al territorio dell'Unione. E tuttavia, quando ciò è accaduto, il territorio dell'Unione era (e largamente è rimasto) tale non per l'insieme delle nostre funzioni pubbliche e delle corrispondenti attività private, ma soltanto per alcune fasce di esse. Per altre fasce, e in particolare per tutto ciò che riguardava la tutela della sicurezza pubblica, rimaneva la competenza degli Stati nazionali e rimanevano per ciò stesso i confini. Ma ciò comportava una pericolosa asimmetria, perché i confini che restavano per chi aveva la responsabilità di contrastare la criminalità organizzata, il traffico di esseri umani, il traffico di droga e il terrorismo avevano invece cessato di esistere da tempo proprio per tali attività, che anzi ignoravano gli stessi confini esterni e si avvalevano come nessun altro delle autostrade della globalizzazione. Si pensi, solo per fare un esempio di accertata concretezza, ai gruppi terroristici che hanno in Germania la loro sede di progettazione, in Italia la sede di addestramento e in altri paesi europei fonti di forniture, il tutto per i medesimi attentati.

Chi svolge attività criminali ha diversi vantaggi nei confronti di chi li combatte, dalla segretezza difficilmente penetrabile della progettazione, alla scelta dei tempi di azione, alla libertà da qualunque regola legale. Chi li combatte vorrebbe possibilmente avere un unico svantaggio, se così lo si può chiamare, e cioè quello di operare nel rispetto della *rule of law*. Ma è certo che, se deve per di più muoversi nel rispetto dei confini nazionali contro un nemico che invece li ignora (e che, una volta dentro i confini europei, è addirittura abilitato ad ignorarli), allora la lotta è davvero impari.

Di qui una conseguenza, che appare concettualmente ineccepibile: se chi attenta alla sicurezza si muove su scala, a dir poco europea, chi la tutela deve potersi muoversi sulla stessa scala. Il bene comune sicurezza, insomma, è un bene europeo. E così si cominciò a

delinearlo quando, proprio alla luce dei primi sviluppi nel senso qui descritto, fu creato negli anni '90 lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia comune. Fu nulla più che un inizio, perché lo Spazio comune venne creato nella sfera non comunitaria, ma intergovernativa ed affidato perciò alla cooperazione fra gli Stati, con tutte le lentezze e le diversità attuative che ne conseguono. Basti pensare alle convenzioni fra Stati come strumento giuridico a cui risultavano affidate alcune delle scelte comuni; o alle stesse “decisioni quadro”, meno forti non solo dei regolamenti, ma anche delle direttive nel pretendere attuazione.

Ciò che più colpisce, però, dello Spazio di libertà, giustizia e sicurezza comune è la rapidità con la quale se ne è successivamente avviato e proseguito l'assorbimento nel c.d. primo pilastro e cioè nel metodo comunitario. Si è cominciato con il dare una base legale alla disciplina comunitaria dell'immigrazione e dell'asilo, si è proseguito con i reati transfrontalieri e con l'armonizzazione minima delle stesse norme del processo penale, sino a collocare poi tutta la materia dello “Spazio” – lo ha fatto il Trattato di Lisbona appena entrato in vigore- tra quelle di competenza legislativa concorrente fra Unione e Stati Membri. E questo è un passaggio di grande rilievo giuridico. E' appena il caso di notare, infatti, che se è consentito allocare risorse di bilancio per materie nelle quali la competenza è esclusivamente degli Stati e l'Unione può soltanto adottare misure che ne promuovono o facilitano l'esercizio, è un *a fortiori* che risorse possano essere stanziare per le materie di competenza concorrente.

Certo, questa è una materia speciale, nella quale l'attuazione delle misure stabilite in sede comune è affidata più che altrove agli apparati statali. La stessa previsione di reati “federali”, del resto, non porta con sé, in Europa, l'esistenza di una polizia federale. Ciò significa che sono sempre gli apparati statali a provvedere e che sono sempre loro, quando si organizzano azioni attuative comuni, a fornire le necessarie risorse umane e spesso anche quelle materiali. E' così per il caso di Frontex, agenzia europea per la lotta all'immigrazione clandestina ai confini dell'Unione, che si avvale di uomini e di mezzi forniti dagli Stati Membri. E' così per Europol, ufficio composto da funzionari di polizia dei diversi paesi, che facilita gli scambi di informazione e fornisce analisi strategiche sulle minacce comuni. Ed è così per Eurojust, organismo dotato di recente di una propria personalità giuridica e tuttavia

composto anch'esso da magistrati dei diversi paesi, che concorrono al miglior espletamento delle indagini giudiziarie nazionali sui reati transfrontalieri.

E' dunque una situazione ibrida, che tuttavia comporta sempre una spesa comunitaria, si tratti delle sedi o del personale amministrativo. E che più ancora ne può comportare se si da' evidenza specifica ad azioni con finalità di sicurezza, che oggi ricadono sotto altre voci. L'accordo fra Italia e Libia che ha comportato la drastica riduzione del trasporto di clandestini dai porti libici ai nostri doveva essere accompagnato, secondo intese già raggiunte con la Libia, dall'assunzione a carico dell'Unione europea delle spese necessarie a dotare la stessa Libia di un sistema di sorveglianza satellitare per rafforzare la sicurezza della sua frontiera sud. Questa era ed è una spesa che ha finalità di sicurezza, di sicurezza anche nostra e non soltanto libica, e non certo di aiuto allo sviluppo. Ma nascosta fra le pieghe di quest'ultima voce non potrà mai contare sulle risorse che sono necessarie. Mentre, ad oggi, i finanziamenti destinati alla protezione delle frontiere sono spendibili solo sulle frontiere dell'Unione e non su quelle di paesi terzi. L'esempio dovrebbe chiarire quanto sia importante che la sicurezza abbia le sue risorse e che queste possano essere spese in funzione, appunto, del bene a cui sono destinate senza vincoli di diversa natura.

Ebbene, chi abbia la pazienza di scorrere i successivi bilanci europei non potrà non notare che le voci attinenti alla sicurezza si sono venute articolando nel corso degli anni, in correlazione alle diverse missioni che la riguardano nell'ambito, appunto, dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Noterà tuttavia due cose: la prima è che, nell'insieme, le risorse allocate per l'intero Spazio sono una quota davvero marginale del totale, all'incirca l'1% delle spese di bilancio, che è indubbiamente molto meno dell'importanza attribuita alla sicurezza da chicchessia (ed in primis dai cittadini europei) nella scala delle priorità non solo nazionali, ma dello stesso livello europeo. La seconda è che, all'interno dello Spazio (che occupa con le sue missioni il titolo 18 della sezione III del bilancio), la sicurezza compare in un unico capitolo, il 18.05, nel quale si trovano Europol, il Collegio europeo per la polizia, gli scambi informativi e le azioni specifiche di prevenzione del terrorismo e del crimine, tutte voci con stanziamenti molto limitati. Mentre altri aspetti di diretto rilievo per la sicurezza, come il controllo dei confini esterni, sono collocati in altri capitoli.



Intendiamoci: l'articolazione dei capitoli non è di per sé un grande problema e certamente è molto meno rilevante dell'entità complessiva delle risorse, che peraltro il progetto di bilancio per il 2010 innalza leggermente rispetto al 2009. L'importante è che essa non sottenda una mimetizzazione della missione sicurezza e che non diventi un ostacolo al pieno assolvimento dei compiti necessari alla sua tutela a livello europeo. Sotto questo profilo, sarà bene che i passi fatti sinora nel definire tali compiti e le missioni finanziate che ad essi si riconnettono siano considerati soltanto una prima messa a fuoco.