ISSN 2724-2048

CSIREVIEW

RIVISTA DEL CENTRO STUDI INTERNAZIONALI. APPROFONDIMENTI STRATEGICI DAL 1992

APRILE 2022

Unione europea: prospettive di integrazione interna e proiezione esterna

EDIZIONI DEL CENTRO STUDI INTERNAZIONALI
ANNO III NUMERO 1

Editor-in-Chief

Stellamarina Donato (Centro Studi Internazionali e Università LUISS), Lucia Picarella (Universidad Católica de Colombia), Antonio Virgili (Centro Studi Internazionali)

Editorial Board

Isabella Crespi (Università degli Studi di di Macerata), Pietro Demurtas (Consiglio Nazionale delle Ricerche), Stellamarina Donato (Centro Studi Internazionali e Università LUISS), Francesco Gaudiosi (Centro Studi Internazionali e Università degli Studi della Campania Vanvitelli), Francesca Graziani (Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli), Emiliana Mangone (Università degli Studi di Salerno), Elvira Martini (Università Giustino Fortunato), Lucia Picarella (Universidad Católica de Colombia), Annachiara Rotondo (Università degli Studi di Napoli Federico II), Giovanna Russo (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna), Michele Sorice (Università LUISS), Alexander Virgili (Centro Studi Internazionali), Antonio Virgili (Centro Studi Internazionali)

Editorial Staff

Aurelia D'Ambrosio (Centro Studi Internazionali), *Copy Editor*
Sofia Marchesin (Centro Studi Internazionali), *Social Media Manager*
Alexander Virgili (Centro Studi Internazionali), *Editorial Manager*

© Centro Studi Internazionali, 2023
Corso Amadeo di Savoia, 218, 80136 Napoli, Italia

www.studi-internazionali.org

- Peer Reviewed Journal

SOMMARIO

Unione europea: prospettive di integrazione interna e proiezione esterna

NUMERO 5 ANNO 2022

04
ANTONIO VIRGILI
Editoriale

06
ALESSANDRA MOZZI
La Procura Europea (EPPO). Il momento per una giustizia penale "integrata"?

19
MASSIMO SPINELLI
Integration Projects and Repopulation: Insights from Small Communities in Europe

27
GIOVANNI MAGGI
AI, automation and the Future of Work:The EU digital strategy, job polarisation and skill-biased technological change

41
EDOARDO TAGLIABUE
La presenza marittima dell'Unione europea. La geopolitica dei mari: lo sviluppo del potere marittimo dell'Unione europea

51
ALESSANDRO VITIELLO
Gli Slavi nella Repubblica di Moldavia: l'impatto dell'identità sull'assetto statale di un paese in transizione alle porte dell'Europa, tra influenze contrapposte

64
STELLAMARINA DONATO
Identità e integrazione: concetti con ramificazioni plurali nel vecchio continente

66
JACOPO SCIPIONE
Come immaginare lo stato digitale?

68
SIMONA BALZAMO
Il potere culturale e comunicativo dell'arte: "Unita nella diversità"

Editoriale, Antonio Virgili
Presidente del Centro Studi Internazionali

La stesura di questo editoriale è risultata problematica per lo scoppiare della crisi militare tra Russia e Ucraina, una crisi in parte annunciata ma i cui segnali sono stati debolmente e superficialmente considerati. Il testo iniziale ne è risultato di fatto totalmente modificato, più volte, anche nella speranza di non dover riflettere su una guerra che limitata, soffocata e sottovalutata nel 2014 è oggi esplosa e va allargandosi coinvolgendo l'intera Ucraina e molti milioni di persone. La diplomazia e lo studio delle relazioni internazionali, così come della storia, dovrebbero portare ad una maggiore comprensione degli eventi, utile, per quanto possibile, a disinnescare deflagrazioni e sofferenze. Così non è stato, né in Europa né nell'Asia occidentale od in Africa. Il coinvolgimento di centinaia di migliaia di bambini e di donne nella fuga dal teatro bellico, con un flusso di profughi in costante crescita, rende il tutto ancora più deplorevole e triste, lasciando una scia di sofferenze che si allunga oltre l'orizzonte e che si somma alle sofferenze recenti dei Siriani, degli Yazidi, degli Afgani, dei Curdi. La storia risulta sempre meno magistra vitae, con Paesi e regioni che ripetutamente nei secoli trascorsi, ed ancora una volta oggi, subiscono stragi, transito di armati, distruzioni, devastazioni. L'Unione Europea ne esce, politicamente e diplomaticamente, sempre più marginale e labile, a traino delle pressioni esterne, con una velleitaria ma poco efficace guida franco-tedesca sempre troppo attenta alle proprie esigenze particolari nazionali e poco a quelle comuni, con gli altri Stati nel ruolo di spettatori o parzialmente partecipanti. La dirigenza russa, che con Gorbaciov sembrava voler collaborare ad una Europa "casa comune", della quale la Russia è storicamente e geograficamente parte, appare ora guardare altrove, tradendo le radici profonde di quel Paese, che sono principalmente europee, ed alimentando indirettamente una certa visione politica statunitense manichea che, ancora una volta, scavalca l'Europa, con il sostegno della usuale ambiguità britannica.

Questo numero della Review approfondisce alcune delle realtà e sfaccettature europee, spesso oscillanti tra grandi potenzialità e scetticismo. Forse primo tra questi -nel contributo di Massimo Spinelli-, l'ancora sottovalutata trasformazione demografica che ha investito l'Europa, sempre più avviata ad un invecchiamento demografico portatore di squilibri economici e territoriali. A fronte di ciò, la consistente presenza di flussi migratori poco o nulla gestiti, accompagnati da politiche alterne di limitazione o di maggior apertura, sull'onda di campagne di stampa e di propaganda che in genere hanno lo scopo di attrarre voti più che di risolvere o gestire i problemi. Non è solo la crisi Ucraina-Russia ad alimentare interrogativi sulla strategia europea di sicurezza marittima -contributo di Edoardo Tagliabue- che, ancora una volta, potrebbe presentarsi come frutto di piccole mediazioni tra interessi particolari e locali più che avere il respiro di una strategia globale. In questo settore ci sarà da aspettarsi, oltre agli ostacoli dei competitori esterni all'Europa quali Stati Uniti e Cina, il velato od esplicito ostruzionismo britannico, effetto della propria visione talassocratica nazionale e che da secoli si muove per alimentare un'Europa divisa e non unitaria. La strategia del divide et impera è stata, del resto, lungamente praticata dall'impero coloniale britannico. L'Unione Europea ha dei settori che invece procedono verso un maggior coordinamento ed omogeneità di linee guida e riferimenti, tra questi quello giuridico presenta importanti potenzialità. Ci si riferisce ad esempio alle iniziative per prevenire e combattere alcuni crimini, ai primi tentativi di integrazione delle norme penali, alla ancora problematica ipotesi di una Procura Europea -contributo di Alessandra Mozzi-. Si tratta di aspetti, quali quello della tutela dei minorenni, delicati ed importanti, ai quali anche gli operatori del settore (magistrati, avvocati, giuristi, enti di polizia) stanno confrontandosi fornendo idee e proposte, realizzando piccoli passi di cooperazione, ci sarà tuttavia ancora molto da definire e modificare.

Sul piano economico e della ricerca, l'Europa saprà almeno cogliere le sfide tecnologiche della rivoluzione dell'intelligenza artificiale con la "EU Digital Decade strategy"? Alcune riflessioni sulle implicazioni di tale rivoluzione tecnologica -nel contributo di Giovanni Maggi- fanno riflettere sull'ampiezza delle conseguenze nel mercato del lavoro.

Ancora più attuali le riflessioni e l'attenta analisi circa gli Slavi nella Repubblica di Moldavia -nel contributo di Alessandro Vitiello-, un esempio di situazioni sociali fluide, di presenze plurietniche, o plurireligiose, localizzabili in diverse regioni d'Europa ed in aree esterne ma liminali ad essa. Gli Slavi, i Catalani, i Baschi, gli Scozzesi, le minoranze e le maggioranze, le cosiddette "pulizie etniche", purtroppo ancora attuali, con le presunte incompatibilità religiose, linguistiche o culturali che suscitano ancora feroci rancori, manifestazioni di palese stupidità nonché tensioni, spesso alimentate da interessi esterni alle aree direttamente coinvolte.

Jean Monnet, nella sua autobiografia, scriveva: "Ho sempre pensato che l'Europa si sarebbe fatta nelle crisi e che sarebbe stata la somma delle soluzioni che si sarebbero trovate per queste crisi", una Europa, quindi, che si configurava, spesso e soprattutto nel gergo di molti europeisti, come "un rimedio disperato", una risorsa su cui investire per il superamento delle contraddizioni indotte dai nazionalismi. Non è facile prevedere se ciò sia ancora vero. Il nodo della questione europea, ancora oggi irrisolto, è che la costruzione di una dimensione continentale europea non nasceva dall'idea di nazione, bensì da quella di federazione. Allora come ora, lo avevano già colto gli estensori del Manifesto di Ventotene, la rinascita del nazionalismo, la crisi economica e sociale, il pericolo nella ricaduta in nuove forme di etno-nazionalismo, erano chiaramente indicati come potenziali fattori non solo di dissolvimento della cooperazione internazionale ma anche come cause di nuove più profonde crisi dell'Europa nel suo insieme. Se gli Stati europei non modificheranno la propria visione, in buona misura ancora etnocentrica e statocentrica, nonché volta al passato, le tante risorse umane, economiche, culturali e scientifiche andranno ulteriormente disperse in conflittualità locali di vario livello. Il mutamento dovrebbe essere alimentato da prospettive future ed obiettivi chiari di sviluppo ed autonomia (anche energetica), e sorretto da politiche economiche e sociali che prefigurino nuovi scenari e non solo un limitato adattamento degli scenari del passato.

Dover riflettere su questo contesto turbolento ed in costante tragico affanno valorizza ancora più l'impegno e la passione dei tanti giovani studiosi che in questi anni hanno arricchito ed ampliato le attività del Centro Studi Internazionali, un centro di analisi e studio che proprio nel 2022 celebra i trenta anni di attività. Trenta anni di storia internazionale, di divulgazione, di analisi, di aggiornamenti, di curiosità intellettuale e di indipendenza per ciò che in ambito internazionale accade nella sfera politica, economica, sociale e culturale. Questo trentennale si colloca in una fase geopolitica di ennesimo mutamento, in parte anomala, ma che proprio per questo richiede attenzione, impegno ed analisi lucide, non, come frequentemente accade sulla scia della propaganda mediatica, su dati deboli, superficiali o su premesse problematiche. La propaganda e l'importanza delle comunicazioni manipolate, sempre esistite, assume oggi connotati pervasivi alla luce della disponibilità dell'IA e di dati sempre più ampi che consentono di essere ancora più efficaci e meno percepibili. Durante i conflitti la propaganda, alimentata da ogni parte, affianca e talora prende addirittura il sopravvento sulle armi, creando confusione ed alimentando instabilità e rischi. Anche nell'Europa di oggi, che è comunque molto diversa da quella di trenta anni or sono, quando fu fondato il CSI sull'onda di passaggi di forte frattura della storia europea, resta fondamentale analizzare, informarsi, comprendere, confrontare, documentare.

Antonio Virgili

CSIREVIEW

La Procura Europea (EPPO). Il momento per una giustizia penale "integrata"?

Alessandra MOZZI

Abstract: The aim of the paper is to give some guidelines in order to understand the impact of the European Public Prosecutor Office (EPPO) recently embraced in the EU and in 22 judicial systems of the adherents Member-States. Starting from the issue of an European criminal-law protection, it gives a glimpse to the most critic gaps of the reform, related to its final scope of introducing a newly-formed "integrated Justice" in EU.

Keywords: Criminal-law; EU-criminal law Justice; EPPO; judicial-systems.

Sommario: 1. *Introduzione – 2. Le basi giuridiche: dalla cooperazione giudiziaria alla competenza penale europea – 3. L'Ufficio del Procuratore Europeo: un delicato equilibrio tra Stati e Unione – 4. I nodi critici: i rinvii agli Stati e la tutela giurisdizionale – 5. Il presente ed il futuro dell'EPPO per una giustizia integrata europea*

1. Introduzione. EPPO: il bisogno di tutela penale per l'Unione Europea

La materia penale rappresenta uno dei settori del diritto da sempre meno sensibile alle aperture verso lo spazio sovra-nazionale. Non si negano gli indubitabili progressi che, soprattutto dalla fine del secondo conflitto mondiale, sono stati fatti sul piano della protezione dei diritti umani attraverso la punizione dei crimini che li attentano a livello internazionale. Tuttavia, messi da parte i c.d. "*crimina iuris gentium*"[1] e l'attività dei Tribunali speciali[2], l'obbligo di procedere penalmente per la punizione di delitti e ancor prima, la loro formulazione attraverso norme precettive di sanzioni penali, resta tuttora appannaggio esclusivo della competenza statale. Tale condizione, frutto da una parte della forte continuità storica, etica e identitaria rintracciabile tra diritto penale e comunità sociale in cui è incardinato[3], si spiega facilmente alla luce delle connotazioni classiche del precetto penale, immancabilmente dotato di elementi che ne definiscono molto precisamente lo "spazio", il "tempo" e l'interpretazione. Questa struttura, osservante del principio di legalità della norma penale e quindi anche della sua democraticità all'interno dei sistemi statali, rischia di non trovare adeguato riscontro nella dimensione sovra-statale, ancora non dotata di un sostrato costituzionale che possa sostenere tale imprescindibile principio per la materia penale, insieme ai corollari di prevedibilità, necessarietà, *extrema ratio* dell'intervento punitivo.

[1] Ci si riferisce alla punizione dei crimini commessi da individui che violano i diritti umani a livello internazionale, una categoria di delitti specificamente formulata nel 1945, quando con l'Accordo di Londra si istituì il Tribunale di Norimberga per la punizione di crimini nazisti. Ad oggi, essi sono racchiusi in tre categorie: crimini contro la pace; crimini contro l'umanità e crimini di guerra, il cui elenco è dato dagli artt. 5-8 dello Statuto della Corte Penale Internazionale

[2] La formazione dei crimini internazionali contro l'umanità è stata accompagnata dall'affidamento delle relative competenze giurisdizionali a Tribunali speciali internazionali, sul cui solco nel 1998 è stata istituita la Corte Penale Internazionale, con competenze "complementari" a quelle delle Corti interne.

[3] Sul punto, si rinvia a G.Jellinek, Die sozialethisce Bedeutung von Recht, Unrecht und Strafe, 1908; G.H. Mead in *La psicologia della giustizia punitiva*, trad.ita., in AA.VV., *Carcere e società liberale*, (a cura di) Santoro, Torino, 2004, 154.

D'altra parte, l'esistenza di una comunità sovra-statale avente proprie istituzioni esercitanti numerose attribuzioni regolative di rango pari e/o superiore a quelle statali, pone il problema di una tutela *ad hoc* contro le condotte che ne mettono in pericolo o ne offendono gli interessi primari. L'idea di Unione Europea, ancora di più rispetto alla vecchia Comunità "*sempre più stretta tra Stati membri*", ha recato con sé questo bisogno, che lungi dall'essere oggi soddisfatto dall'esistenza di un "diritto penale" sovra-nazionale codificato, ha portato dalla progressiva emersione del concetto di cooperazione giudiziaria anti-crimine (vista negli organi quali Eurojust; EUROPOL) ed istituti tesi a darne attuazione (mandato d'arresto europeo; provvedimenti di confisca transfrontalieri), fino alla recente e definitiva messa in funzione di un vero e proprio organo dotato di competenza propulsiva dell'azione penale: l'Ufficio di Procura Europea (in acronimo, EPPO[4]). Nei prossimi paragrafi, si cercherà di analizzarne la genesi e le relative basi giuridiche, per poi soffermarsi su alcuni degli aspetti più critici e suggerire qualche prospettiva futura.

2. Le basi giuridiche: dalla cooperazione giudiziaria alla competenza penale europea

Nell'Europa a tre pilastri disegnata a Maastricht nel 1992, la cooperazione giudiziaria in materia penale nasce all'interno del terzo pilastro, di natura cioè non comunitarizzata[5], con l'intenzione di "*agevolare la libera circolazione delle persone, garantendo, nel contempo la sicurezza dei loro popoli*"[6]. Ancor prima, dunque, la necessità di garantire sicurezza dei cittadini e degli interessi commerciali in un mercato libero ed aperto, come appariva la primigenia Comunità Economica Europea, spinse la Corte di Giustizia al richiamo degli Stati sovrani verso l'adozione di sanzioni penali dotate di sufficiente grado di proporzionalità, effettività e dissuasività per proteggere gli interessi della Comunità al pari degli interessi nazionali (c.d. *principio dell'assimilazione*)[7]. Finché tuttavia il processo di integrazione tra Stati avveniva fondamentalmente riguardo ai settori del commercio, con connesse la libertà di circolazione di persone, merci e capitali, la necessità di tutelare i ristretti interessi a tali ambiti afferenti poteva dirsi soddisfatta dall'intervento in chiave repressivo-sanzionatoria del singolo Stato membro, che adottava

[4] Che stia per: *European Public Prosecutor's Office, EPPO,* la cui piena operatività è stata sancita con la decisione di esecuzione 856/2021.

[5] A differenza delle materie contenute nei primi due "pilastri", la realizzazione dello "Spazio di libertà sicurezza e giustizia" non è attuata mediante l'adozione di atti *lato sensu* normativi e vincolanti per gli Stati membri, ma attraverso la cooperazione intergovernativa. Sul punto, F.Falato, *Appunti di cooperazione giudiziaria penale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, 16 : «La scelta è comprensibile: la stretta connessione della materia penale con l'esercizio della sovranità degli Stati rende impossibile procedere sin dall'inizio ad una disciplina pienamente comunitaria dell'azione europea, nonostante la contiguità della materia con i principi di libera circolazione espressi nel *primo pilastro*»

[6] Preambolo del Trattato di Maastricht, i cui principi vengono poi ribaditi all'interno dell'art. K.1 dello stesso, Titolo VI: Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale - Articolo 29 - Articolo K.1 - Trattato UE (Maastricht 1992), consultabile su https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12002M029;

[7] L'elaborazione del suddetto principio risale alla nota decisione sul caso "Mais Greco" della CGUE, ovvero Case C-68/88, Commission of European Communities v. Hellenic Republic, 21 settembre 1989, laddove la Corte sancì per la prima volta che gli Stati membri avessero l'obbligo di proteggere gli interessi dell'UE allo stesso modo in cui proteggono gli interessi nazionali. Sullo stesso filone, si sono attestate successive decisioni giurisprudenziali, su cui si rinvia a A. Bernardi, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive*, DPC 1/2013, p. 48 nota 37.

i mezzi appartenenti al proprio ordinamento ed invocava il principio di leale cooperazione come fondamento giuridico del proprio intervento a tutela dello spazio comune europeo.

Allorché tale spazio si è evoluto da luogo di libero mercato in territorio politicamente ed economicamente unitario, le esigenze di garanzia di giustizia riparatoria in chiave penale sono aumentate in maniera esponenziale, insieme alla crescita di interessi euro-unitari autonomi e distinti da quelli degli stessi Stati membri. Il percorso di istituzionalizzazione della competenza penale europea, sostanziale e procedimentale, passa così attraverso la predisposizione di decisioni-quadro[8], transitando dalle vecchie formule di cooperazione giudiziaria all'avvicinamento e armonizzazione tra gli ordinamenti nazionali mediante la prospettazione di un obbligo di interpretazione conforme delle stesse[9]. Tale passaggio, non di poco momento, comporta il superamento delle forme che tradizionalmente rendono esplicabile la cooperazione internazionale tra Stati in materia giudiziaria, ancor oggi ancorata al "principio della richiesta". Alla complessità e al non sempre scontato esito delle relative procedure sul piano internazionale si è avvicendato in sede europea il più affidabile "mutuo riconoscimento" di sentenze giurisdizionali penali[10], chiave di accesso per l'elaborazione successiva degli strumenti quali il Mandato d'arresto europeo e il Mandato Europeo di ricerca delle prove[11]. Pur essendo fin qui chiaro che si tratta di sistemi che consentono, seppur in maniera facilitata e quasi automatica, la convergenza tra sistemi procedimentali e giudiziali appartenenti a Stati differenti, il loro impiego nella prospettiva euro-unitaria permette di tracciare la via preferenziale per la nascita del sistema di Rete Giudiziaria Europea, che si occupa di promuovere l'azione penale sull'intero territorio sovranazionale.

Il quadro fino a qui tracciato può definirsi però completato solo con la comunitarizzazione della materia di cooperazione giudiziaria, passata all'ex- primo pilastro, e con l'istituzione di una competenza penale sostanziale interamente europea, avvenuta con il Trattato di Lisbona nel 2009.

---

[8] Tra queste, si ricordano: la decisione sul mandato di arresto europeo (2002/584/GAI); quella in tema di confisca dei beni, strumenti e proventi di reato (2005/212/GAI); sul reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie (2005/214/GAI) e sentenze che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale (2008/909/GAI); sul mandato di ricerca delle prove (2008/978/GAI); infine, quella sul reciproco riconoscimento tra Stati delle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare (2009/829/GAI). Fonte: AA.VV., A. Gaito (a cura di), Procedura Penale, Itinera, IPSOA, 2018.

[9] In base all'art. 34 n. 2 lett. b) del Trattato UE (oggi abrogato), tali decisioni "Sono vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali quanto alla forma e ai mezzi". Le stesse, dunque, anche a parere della CGUE espressasi in varie pronunce, comportano un obbligo di interpretazione conforme in capo ai Giudici nazionali (così, *ex multis,* CGUE, C-105/03; C-387/02; C-403/02).

[10] L'introduzione dell'obbligo per gli Stati membri di interpretazione e applicazione automatica delle decisioni di altri Stati, nell'ottica del superamento dei tradizionali metodi di cooperazione giudiziaria internazionale avviene nel Trattato di Amsterdam (articolo K3 lett. a), passando poi per il Programma di misure per l'attuazione del principio di reciproco riconoscimento delle decisioni penali (Consiglio Europeo, 29 novembre 2000), e approdando poi nell'articolo 82 del TFUE. Il principio di mutuo riconoscimento vuole, come è stato precisato, «che le legislazioni degli Stati membri sono equivalenti, [..] che anche gli altri Stati siano in grado di offrire le medesime garanzie, sia pure in modalità diverse […] la stretta integrazione tra Stati», A. Pasquero, *Mutuo riconoscimento delle decisioni penali: prove di federalismo*, Milano, 2007.

[11] Rispettivamente introdotti nel sistema di giustizia europeo con le decisioni-quadro 2002/584/GAI e 2008/978/GAI del Consiglio, entrambi strumenti strettamente connessi al principio del reciproco riconoscimento delle sentenze, esteso quindi anche agli ordini di consegna degli imputati e condannati (ancorato all'istituto dell'estradizione in campo internazionale) e alle azioni di impulso e di raccolta del materiale probatorio.

L'integrazione della precedente "Cooperazione giudiziaria ed in materia penale" nell'ambito delle materie del diritto unitario, soggetto all'applicazione diretta negli Stati e alla sua prevalenza sul diritto interno di questi, comporta il definitivo consolidamento della struttura basata sul precedente "mutuo riconoscimento" tra autorità giudiziarie appartenenti ai diversi ordinamenti nazionali, insieme alla possibilità di dettare norme uniformi in materia penale ed accogliere un soggetto centralizzato che disponga di riflesse competenze penali, di carattere procedurale, esercitate sul piano sovra-statale.

Per quanto riguarda il primo ambito di competenza "sostanziale", volta a predisporre norme descrittive di condotte penalmente rilevanti, la loro configurazione è contenuta dagli artt. 83, paragrafi 2 e 3 del TFUE, rispetto ai quali l'Unione si è dotata di una competenza penale "autonoma" e di una "accessoria", rispondendo così all' obiettivo di rafforzare il comune sentimento di giustizia e di costituire una entità di diritto auto-tutelantesi[12]. Anche se non è questa la sede opportuna per discuterne debitamente, le competenze di diritto penale sostanziale del legislatore europeo, così come definite dall'art. 83 TFUE, pongono diversi interrogativi circa la tenuta del principio di legalità e dei suoi corollari di prevedibilità, tassatività, proporzionalità e sussidiarietà. Di qui, il processo di allargamento dell'area del penalmente rilevante all'interno dei singoli ordinamenti, per effetto della prevalenza del diritto dell'Unione Europea sembra esserne la conseguenza quasi scontata, specie per quanto riguarda l'esercizio della competenza c.d. "accessoria"[13].

Come in effetti si evincerà dal prosieguo del lavoro, è proprio a partire da tale competenza materiale accessoria che si sono acquisite le basi giuridiche fondamentali per disegnare il settore di competenze strettamente "procedimentali" appartenenti alla nuova Procura Europea, alla quale è conferito il compito di promuovere azioni penali di contrasto alle condotte antigiuridiche minanti alcuni degli interessi aventi rilievo sovranazionale.

3. **L'Ufficio del Procuratore Europeo: un delicato equilibrio tra Stati e Unione**

L'ultimo assunto merita di essere approfondito, alla luce del percorso evolutivo in cui si è mosso l'intento del legislatore europeo verso la delineazione di una Procura Europea. In effetti, anche

[12] Quanto alla competenza così definita autonoma, essa è definita nel par. 1 dell'articolo citato, per cui: «Il Parlamento Europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave». L'elenco di dette sfere è poi illustrato dal capoverso successivo; mentre, quanto alla competenza accessoria, essa si basa sul par. 2, che stabilisce: «Allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore in questione possono essere stabilite tramite direttive».

[13] Come si evince dalla lettera dell'art. 83 par. 2 TFUE, è nella competenza penale accessoria che si annidano i maggiori dubbi riguardo la portata e l'effettiva ampiezza, datosi che per essa l'intervento dell'UE in materia penale non è pre-definito se non attraverso l'aggancio all'indispensabilità dell'intervento a garanzia di un settore già soggetto ad armonizzazione. Risulta pertanto difficile per la dottrina capire come tale ampiezza di incriminazioni possa coniugarsi con i principi di sussidiarietà, *extrema ratio* e frammentarietà del diritto penale, su cui si rinvia a C. Sotis, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europe*a, p. 1155, Id., Les principes de nécessité et de proportionnalité, *in Le droit pénal de l'Union européenne au lendemain du Traité de Lisbonne*, G. Abbadessa*, Dal "diritto penale comunitario" al diritto penale della nuova Unione europea: problematiche dell'interregno*, in Riv. trim. dir. pen. econ., 2009, p. 457 ss., 482 ss.; M. Donini, *Sussidiarietà penale e sussidiarietà comunitaria*, in M. Donini*, Alla ricerca di un disegno. Scritti sulle riforme penali in Italia*, Padova, 2003.

nell'attuale Regolamento istitutivo 1939/2017, l'Ufficio del Procuratore Europeo non appare quale organo sovranazionale avente competenza d'indagine e di azione penale in merito a tutti quei reati qualificabili d'interesse "trasversale" agli Stati per loro entità e gravità, cioè discendente dalla corrispondente competenza dell'Unione a porne le basi normative ex art. 83 par. 2 TFUE. L'ambito di intervento operativo dell'EPPO può invece pacificamente ricondursi alla competenza penale "accessoria" del successivo art. 83 par. 3 TFUE, particolarmente declinata per uno specifico settore di reati.

Ciò si afferma in quanto ai sensi dell'art. 4 del predetto Regolamento istitutivo, rubricato "*Compiti*" dell'EPPO, questi è competente ad "*individuare, perseguire e portare in giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione previsti dalla direttiva UE 2017/1371"*. Risulta pertanto come il Legislatore sovranazionale abbia scelto di disegnare il perimetro di competenza penale strettamente procedimentale dell'UE in maniera mirata e restringendone il campo rispetto alle più larghe possibilità offerte sul piano penale sostanziale (cioè dell'individuazione delle condotte costituenti reato). Il rinvio, ricavabile già dall'art. 86 par.1 TFUE[14], riporta la materia ad un settore molto specifico del diritto unitario, quello contenuto cioè nella direttiva "*Relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione*"[15], con la conseguenza di non poter considerare il piano materiale e quello procedimentale come paralleli e complementari di un sistema penale.

Per ciò che concerne la necessità avvertita affinché l'Unione potesse disporre di un compendio di norme espressamente dedicato alla prevenzione ed alla tutela dei suoi interessi finanziari, specialmente perseguendo le condotte identificabili nei c.d. reati finanziari, la prima manifestazione di interesse in tal senso risale all'autorevole "*Corpus Juris*"[16], presentato nel 1997 come un progetto di studio. È a partire da tale documento che, attraverso il succedersi di diverse proposte, si sono delineati i profili dell'attività persecutoria promossa a livello europeo e rivolta alla repressione di reati che ledano o mettano in pericolo il bilancio dell'Unione Europea, nonché di qualsiasi altra condotta che minacci di ledere il patrimonio della stessa o dei suoi Stati membri, purché vi sia una connessione con gli interessi dell'Unione[17].

---

[14] In base al quale, "*Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio […] può istituire una Procura Europea a partire da Eurojust*".

[15] Direttiva (UE) 2017/1371, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale7 (di seguito la "Direttiva PIF").

[16] "Corpus Juris" portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union europeènne, a cura di M.Delmas-Marty, Parigi, 1997 (trad.italiana: Verso uno spazio giuridico europeo. Corpus Juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, Milano, 1997). Il documento fu coordinato dalla prof.ssa Mireille Delmas-Marty su mandato della Commissione europea, la cui seconda versione fu presentata nel 2000 con il titolo*: La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats Membres*, Delmas-Marty- J.A.E. Vervaele, (a cura di) Antwepen-Groningen-Oxford, 2000, vol. I. A tale documento fece seguito e si ispirò il *Green Paper on criminal law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European prosecutor*, COM (2001) final, 715, che propose per la prima volta dopo il Corpus di proseguire per l'introduzione della Procura Europea e di disposizioni armonizzate sulle frodi fiscali europee su due livelli separati, come infatti è accaduto e si avrà modo di precisare.

[17] Ai sensi del considerando n. 1 della direttiva sulla Protezione degli Interessi Finanziari (PIF), "La tutela degli interessi finanziari dell'Unione riguarda non solo la gestione degli stanziamenti di bilancio, ma si estende a qualsiasi misura che incida o che minacci di incidere negativamente sul suo patrimonio e su quello degli Stati membri, nella misura in cui è di interesse per le politiche dell'Unione". Mentre i reati ivi disciplinati sono suddivisi in reati di "Frode" (art. 3); ed "Altri

A dire il vero, nell'originario *Corpus Juris* il processo di strutturazione del complesso normativo afferente alla protezione penale della materia finanziaria si presentava come organizzato su basi certamente più solide, prevedendo cioè prima la creazione del *sub*strato di norme sostanziali atte ad identificare le condotte di reato incriminate, fino all'istituzione, da farsi tramite regolamento o direttiva, di un Ufficio del Procuratore Europeo, con competenza procedurale per i medesimi reati ivi previsti[18].

L'univocità e la visione armonizzata sottesa a tale progetto normativo si è tuttavia perduta a causa di una progressiva scissione tra la disciplina di natura sostanziale, culminata nella direttiva PIF, e quella relativa al piano procedimentale, dato dal Regolamento 1939/2017, e reso operativo a partire dal 2021. Così che l'attuale configurazione delle basi giuridiche su cui l'EPPO sorge si suddivide tra gli artt. 325[19] e 83 par. 3 TFUE, (norme di fondamento per la direttiva PIF); e l'art. 86 TFUE, norma in cui sono confluite tutte le precedenti proposte sull'istituzione dell'EPPO, e per la quale tale organo nasce "*a partire da Eurojust*"[20]. Per quanto riguarda le modalità di istituzione, l'art. 86 rappresenta due vie alternative agli Stati membri: mediante una previa delibera adottata all'unanimità dal Consiglio; ovvero tramite la richiesta di almeno nove Stati membri per l'instaurazione di una cooperazione rafforzata in materia.

Preso atto dell'impossibilità di pervenire ad una decisione unanime, il 14 febbraio 2017 diciassette Stati membri notificarono al Presidente del Consiglio europeo la loro volontà di pervenire alla

reati" (art.4), nella quale categoria rientrano i fatti di riciclaggio (richiamando la direttiva UE 2015/849) di corruzione e di appropriazione indebita, tutti diretti a tutelare gli "interessi finanziari dell'Unione". Guardando il panorama normativo italiano, le novità della direttiva sono state recepite con il Dlgs 75/2020, che reca fra le novità, un inasprimento di pena per i reati di cui agli artt. 316, 316ter e 319quater (relativi a fatti delittuosi contro la Pubblica Amministrazione); nonché un'estensione dell'area della punibilità per alcuni reati (artt. 622bis e 640 c.p.), sì da ricomprendervi gli interessi dell'UE ed infine la punibilità del tentativo di frode IVA, anche realizzata in un altro Stato dell'UE.

[18] R. Sicurella, *Il diritto penale applicabile dalla procura europea: diritto penale sovrannazionale o diritto nazionale 'armonizzato'? Le questioni in gioco*, Diritto Penale Contemporaneo, 2 ss, in particolare afferma, sebbene confrontando il detto Corpus con la proposta di Regolamento COM (2013) 534 final, che: «appare chiara la differenza di impianto rispetto all'originaria configurazione di una tale istituzione: da modello che potrebbe definirsi *'sistemico'* proposto nel *Corpus Juris* si è passati ad un modello (pressochè esclusivamente) '*istituzionale*', che vede le disposizioni introdotte a livello sovrannazionale essenzialmente limitate alla definizione dello status giuridico del nuovo organo e all'esercizio dei relativi poteri d'indagine».

[19] L'articolo 325 TFUE stabilendo che Parlamento Europeo e Consiglio "adottano le misure necessarie nei settori della prevenzione e della lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri", individua anch'esso una base giuridica sostanziale per la creazione di fattispecie delittuose (in particolare poiché si rivolge alla "prevenzione") tese ad incriminare condotte lesive di suddetti interessi. Per approfondire il legame tra tale disposizione del Trattato e la competenza penale europea in materia finanziaria, si veda L. Picotti, Il Corpus Juris 2000. Profili di diritto penale sostanziale e prospettive d'attuazione alla luce del Progetto di Costituzione per l'Europa, in Il Corpus Juris 2000. Nuova Formulazione e prospettive d'attuazione, Padova, 2004, 84.

[20] La complessità dell'interpretazione di questa clausola non è sfuggita a molti, tra cui qui si citano: F. RUGGIERI, *The Future of the European Public Prosecutor's Office in the Framework of Articles 85 and 86 TFUE: a Comparison between the Italian, German and English Versions*, in *Criminal Proceedings, Languages and the European Union. Linguistic and Legal Issues*, a cura di F. RUGGIERI, Heidelberg, 2014, p. 109 ss; P. MOSCARINI, *Eurojust e il pubblico ministero europeo: dal coordinamento investigativo alle investigazioni coordinate*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, p. 641. Cfr. anche N. PARISI, *La Procura europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, p. 47-69.

definizione del Regolamento tramite cooperazione rafforzata, ricevendo poco dopo[21] l'autorizzazione a procedere a norma dell'art. 86 par. 3 TFUE.

Come facilmente si evincerà, lo iato tra la base giuridica sostanziale e quella strettamente procedimentale penale non solo, dunque, non si è più ricongiunto rispetto all'originario disegno dato dal *Corpus*, ma è pervenuto ad una definitiva spaccatura. Oggi infatti lo scenario è diviso tra la fonte di competenza materiale, contenuta in una Direttiva, dal carattere *lato sensu* vincolante per tutti gli Stati membri; e l'organo che gode della competenza a perseguire gli stessi fatti di reato (cioè l'attuale EPPO), destinato ad operare nei soli 22 ordinamenti giudiziari[22] finora partecipanti alla cooperazione rafforzata.

Ma i segnali di "sdoppiamento" si riflettono altresì nella composizione interna del nuovo organo, così come costruita dal Regolamento definitivo del 2017, nel quale la Procura Europea si presenta organizzata in maniera collegiale[23] e verticale. Tale ultimo connotato si deve al fatto per cui le decisioni più importanti, quali quelle di promuovere o meno l'azione penale nel caso di specie, svolgere le indagini, raccogliere le prove, decidere dell'eventuale proposta di archiviazione ovvero di prosecuzione verso l'azione giudiziale, vengono assunte a livello centrale, mentre per la restante parte dell'azione (quella impiantata nel processo penale vero e proprio) restano ferme le norme nazionali.

Più in dettaglio, il nuovo organo inquirente esplicherà le proprie funzioni d'indagine (nel procedimento) ed accusatorie (nel processo), ma le stesse avranno basi giuridiche differenti, assestate su di un'inedita intersezione di competenze distribuite tra il piano sovranazionale e quello nazionale[24].

Segno più evidente del complesso equilibrio stabilito tra i due livelli è rinvenibile dal Capo V del Regolamento (*"Norme relative alle indagini"*), per cui l' EPPO agisce tecnicamente tramite i propri PED[25], nominati da ciascuno Stato aderente tra gli organi della magistratura ordinaria e competenti ad avviare o avocare indagini, nonché a poter disporre circa l'azione penale presentando un "progetto di decisione" alla Camera Permanente, in tutti i casi in cui sorga un' ipotesi di reato contemplata dall'art. 22 Reg. UE, ovvero per tutti quei reati che appaiono ai primi "*indissolubilmemte connessi*"[26]. Una

---

[21] In data 03.04.2017, l'autorizzazione si definiva "concessa", stanti tutti i presupposti per la prosecuzione del progetto in forma di cooperazione rafforzata, ed in quello stesso giorno il Presidente del Consiglio depositava il nuovo testo di Regolamento, (Doc. del Consiglio n. 7761/17).

[22] Gli Stati che ad oggi hanno aderito alla cooperazione rafforzata sono: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna).

[23] Il Capo III del Regolamento designa infatti i membri centrali della Procura in : Procuratore Capo Europeo (PCE); un Collegio di Procuratori Europei; le Camere Permanenti, nelle quali presiedono i Procuratori Europei, con il compito di dirigere e coordinare l'attività dei Procuratori Delegati negli Stati Membri.

[24] Per approfondire su tale aspetto critico, v. L. Salazar, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura Europea*, in *Archivio Penale*, 2017, n. 3,

[25] Acronimo di Procuratore Europeo Delegato, per quale si è già evidenziato il "doppio cappello" (*cit.* G.Guagliardi, op. cit. 9) che dovrà connotarlo, in quanto egli è sia organo inquirente per conto dell'EPPO, sia PM nel singolo Stato Membro ove esercita le sue funzioni.

[26] Per l'interpretazione della clausola di indissolubile connessione, il considerando n. 54 del Regolamento si riporta alla giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia, secondo cui per tale espressione s'intende la materiale identità di fatti, intesa come *"esistenza di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro nel tempo e nello spazio",* criterio, che tuttavia sembra coincidere più con il "ne bis in idem" sostanziale e processuale e differisce dai "Casi di connessione" disciplinati ai fini

volta aperto il giudizio, il PED delegato officerà la funzione di PM lungo tutti i gradi del processo penale, fino in Cassazione. Rimane chiaro che le attività che traggono origine dallo svolgersi del processo del singolo PED saranno regolate secondo le norme del sistema giurisdizionale cui appartiene, così come il resto del processo penale promosso inizialmente dall'attività d'indagine in sede europea. In sostanza, traspare ancora una volta l'assetto a base "dualistica" che caratterizza il funzionamento dell'organo, stavolta riguardante la netta cesura creatasi tra le norme applicate alle fasi d'indagini (di ascendenza sovranazionale) e quelle invece vigenti per la fase giurisdizionale (di completa natura nazionale), ravvisabile altresì nella qualifica "a doppio cappello" dei PED.

Volendo dunque fornire una possibile relazione tra i due aspetti della materia appena evidenziati, quanto alla suddetta scissione tra base giuridica materiale e procedimentale su cui l'EPPO si appoggia, si è discusso intorno della creazione, per tale via, di un "diritto penale processuale senza codice", indicando per contro quale prospettiva futura per il legislatore europeo la possibilità di normare le singole ipotesi di reato attraverso una sorta di "Testo Unico", che pur operando su di un piano differente rispetto al regolamento istitutivo dell'ente competente all'azione penale, andrebbe delineando una sorta di futura sistematizzazione dei reati d'interesse sovranazionale, dando impulso a rilevanti cambiamenti anche nei singoli impianti codicistici nazionali[27].

Circa il secondo degli aspetti di "dualità", esso appare meno critico, giacché lo si può implicitamente imputare alla formulazione dell'art. 86 TFUE, al par. 2, il quale stabilisce comunque che l'esercizio dell'azione penale avvenga "*dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Sati membri*", dando a presupporre che il relativo processo sia regolato secondo i sistemi nazionali vigenti. L'articolo del Trattato, costituisce, in sostanza, punto di arrivo e di partenza dell'intero percorso costruttivo del nuovo impianto di azione penale sovranazionale, rispetto al quale si sono prodotte affermazioni quali: "*modello di apparente azione senza giurisdizione*"[28]. Definizione che non passa certo inosservata, benché sia stato pure chiarito che, al di là dell'auspicato dialogo tra centro propulsivo (EPPO) ed anelli periferici (gli uffici di Procura statali) protagonisti della nuova dimensione sovranazionale dell'attività di indagine e repressione dei reati finanziari, gli apparenti segnali di ambiguità su cui si basa la Procura Europea possono essere certamente ascritti ad una nuova impostazione di giustizia "integrata"[29], volta ad inaugurare il definitivo superamento delle precedenti esperienze di cooperazione ed armonizzazione tra sistemi giudiziari nazionali.

---

della determinazione della competenza, dall'art. 12 c.p.p. , e cioè di : a) reati commessi da più persone in concorso; b)reati commessi da un solo imputato con una sola azione o omissione o in continuazione; c) reati commessi per eseguire o occultare gli altri. Su questo argomento, v. R. Sicurella, Spazio europeo e giustizia penale: l'istituzione della Procura europea, in Diritto penale e processo, n. 7/2018.

[27] Su tale conclusione, v. R. Sicurella, *Il diritto penale applicabile dalla procura europea: diritto penale sovrannazionale o diritto nazionale 'armonizzato'? Le questioni in gioco*, op. cit., in particolare il paragrafo 6, "Prospettive e criticità di un possibile codice penale europeo".

[28] R. Orlandi, *Qualche rilievo intorno alla vagheggiata figura di un pubblico ministero europeo*, in *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione europea*, a cura di L. Picotti, Milano, 1999, p. 207 ss.

[29] L. Pressacco, *La Corte di Giustizia tra Procura Europea e Giurisdizioni Nazionali*, L'Indice Penale, 549.

4. I nodi critici: i rinvii agli Stati e la tutela giurisdizionale

Prima però di aprire verso le nuove prospettive che l'istituzione di un organo sovranazionale deputato a svolgere indagini penali dischiude, è opportuno tenere conto di alcuni rilievi critici che sono stati sollevati da giuristi ed "addetti ai lavori", sia nazionali che sovranazionali, all'indomani dell'approvazione del Regolamento definitivo. Oltre alle inevitabili discussioni sulla reale portata della competenza *esclusiva* dell'EPPO[30] ad effettuare indagini penali, che potrà però chiarirsi più facilmente con la futura prassi applicativa ed interpretativa, si segnalano in particolare due degli aspetti che forse più di altri avrebbero potuto essere meglio chiariti dai legislatori europei.

Uno di questi riguarda il disposto dell'art. 34 Reg. 1937/17, eloquentemente rubricato: "*Rinvii e trasferimenti di procedimenti alle autorità nazionali*". In base a tale norma, l'EPPO è infatti competente a "riallocare" l'avviato procedimento di indagini penali alle omologhe autorità statali (esclusi chiaramente i PED), in una serie di casi, tra cui il più discutibile rimane quello sancito dal comma 3 del medesimo articolo. Trattasi dell'ipotesi in cui, per espressa disposizione, *"il collegio ritenga che, tenuto conto del grado di gravità del reato o della complessità del procedimento nel singolo caso, non sia necessario svolgere indagini o esercitare l'azione penale a livello dell'Unione e che sia nell'interesse dell'efficienza delle indagini o dell'azione penale,"* essendo a tal fine deputato ad emanare direttive generali che guidino le Camere permanenti verso il suddetto rinvio. Orbene, è chiaro che la disposizione lascia l'interprete e lo stesso lettore nel dubbio circa i parametri di valutazione di tale *interesse* e soprattutto dell'*efficienza* delle indagini penali che tale potere di riassegnazione sarà volto ad assicurare, specie poi se, come è previsto, i termini saranno ancorati a non meglio precisate direttive "generali", che certo non potranno tenere in debito conto tutti gli aspetti e le specificità del caso di specie[31].

D'altra parte, l'apparente "strappo" al sistema accentrato di svolgimento delle indagini penali comporterà non poche conseguenze sul piano delle garanzie difensive e delle stesse norme sistematiche applicabili ad imputati e parti offese, con evidente lesione dei principi di legalità e conoscibilità dei precetti penali, sia sostanziali che procedurali[32]. Percependo tali potenziali negatività del sistema così costruito, il legislatore sovranazionale è intervenuto con clausole che sono sembrate

---

[30] Pur essendo infatti sancita la competenza dell'EPPO in via esclusiva ovvero "preferenziale" ad indagare su determinati reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE, molte delle disposizioni regolamentari paiono lasciare spazio alla decisione degli Stati membri circa l'affidamento effettivo della stessa. A questo proposito, si cita, fra gli altri, il considerando n. 62, che affida di fatto la risoluzione dell'eventuale conflitto di competenza centrale/decentralizzata alle "autorità giudiziarie" competente a decidere su analoghe questioni per il diritto interno.

[31] L. Salazar, *Habemus Heppo! La lunga marcia della Procura Europea*, *Archivio Penale* n. 3/2017, 30: «Al di là di tale *garde-fou*, rimane comunque assai difficile comprendere come attraverso tale nuova categoria di direttive potranno concretamente stabilirsi regole di carattere generale che tengano conto nel contempo "del grado di gravità del reato o della complessità del procedimento nel singolo caso"».

[32] V. G. Guagliardi, op. cit. 34; ma analoghi rilievi sono stati sollevati dalle Camere Penali Italiane nel documento redatto dalla Giunta il 24.10.2019, https://www.camerepenali.it/public/file/Documenti/Documenti_Giunta_Caiazza/Doc-030_24-10-2019-UCPI_Oss-Europa_caso-EPPO.pdf; ed ancora, per allargare lo sguardo verso altri Paesi aderenti alla cooperazione rafforzata, si vedano le conclusioni dei rappresentanti olandesi durante la discussione tenuta proprio sulla proposta legislativa n. 35429 relativa all'adeguamento del sistema giudiziario olandese al nuovo Regolamento: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35429-10.html.

piuttosto "di chiusura" o, se meglio si vuole, con norme di salvaguardia[33], senza apportare significativi ripari al rischio paventato di una certa arbitrarietà da parte delle Camere nella scelta della legge da applicare nel caso di specie, strategia che è possibile accostare al fenomeno del c.d. *forum shopping*[34].

Un altro degli aspetti maggiormente criticati riguarda poi il diverso piano delle garanzie giurisdizionali apprestate avverso gli atti d'indagine che l'EPPO, pur sempre tramite i delegati nazionali, è competente ad assumere. Al riguardo, contro l'incerta collocazione del *judicial review* avverso ogni misura (investigativa o cautelare) posta in essere per iniziativa dell'EPPO ravvisata nella proposta della Commissione[35], si è ricorsi nell'attuale Regolamento 1939/2017 a riempire il problematico vuoto di tutela, prevedendone però ancora una volta la suddivisione della competenza tra tribunali nazionali e Corte di Giustizia.

Se infatti, ai sensi del dell'art. 42 Reg. 1937/17, par. 1, saranno le autorità nazionali, e secondo il diritto applicabile nel rispettivo ordinamento, ad esercitare in via generale il controllo su tutti gli atti dell'EPPO; il resto delle disposizioni ivi presenti però, devolvendo alla Corte di Giustizia una serie di competenze pertinenti alla interpretazione pregiudiziale ed alla revisione giurisdizionale dell' operato degli inquirenti sovranazionali, sembrano ancora una volta mettere in crisi l'obiettivo di armonizzazione tra centro e periferia dell'azione penale, affaticando gli interpreti nel cercare la piena conformità del nuovo sistema con gli articoli 47 e 48 della Carta Europea dei diritti dell'Uomo e con l'art. 7 CEDU.

Per contro, prospettive alternative all'incerto carattere (nazionale o sovranazionale) del controllo giurisdizionale sulle attività preliminari al giudizio penale svolte per conto dell'EPPO potevano essere tratte dalle precedenti proposte, per le quali si intravedeva la necessità di istituire "Tribunali della libertà"[36] centralizzati oppure da individuare nei territori nazionali[37], ma con competenza esclusiva a giudicare sull'attività investigativa promossa a livello europeo.

---

[33] Si fa riferimento agli ulteriori commi delll'art. 34, per i quali, una volta comunicato il rinvio alle autorità nazionali, al Procuratore capo, questi : *"Entro tre giorni dal ricevimento di tale informazione, qualora ritenga che ciò sia necessario per assicurare la coerenza della politica di rinvio dell'EPPO, [..] può chiedere alla camera permanente di riesaminare la sua decisione*;" ed ancora : *Per garantire un'applicazione coerente delle direttive, ogni camera permanente riferisce annualmente al collegio in merito all'applicazione delle direttive;* o, in ultimo, altro segnale teso ad apportare garanzie, è contenuto nell'art. 41, rubricato "Portata dei diritti degli indagati e degli imputati", che tuttavia si riporta all'elenco dei diritti procedurali già esistenti nel previgente panorama di cooperazione giudiziaria.

[34] Per cui s'intende, generalmente, la possibilità concessa alle parti di scegliere il foro ove incardinare la competenza a giudicare della controversia. Qui, inteso in senso negativo, indicherebbe invece il fenomeno per cui i soggetti agenti scelgono il luogo ove commettere i reati in questione, fruendo del differente trattamento sanzionatorio esistente nei vari ordinamenti. Tale fenomeno, peraltro, rischia di allargarsi in vista dell'acuirsi della disparità di scenari giudiziari che verranno ad aprirsi tra Stati aderenti e non aderenti all'EPPO.

[35] La proposta di Regolamento del Consiglio COM(2013) 534 final prevedeva infatti l'affidamento del controllo giurisdizionale ai soli Tribunali nazionali, con espressa esclusione della Corte di Giustizia, v. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0534&from=EN.

[36] Proposta presentata in dottrina, C. Van den wyngaert, Corpus juris, parquet européen et juge national: vers une chambre préliminairee européenne?, in Agon, 1999, n. 23, p. 2 ss. (ora anche in Vers un espace judiciaire pénal européen. Towards a European Judicial Criminal Area, a cura di G. De kerchove-A. Weyembergh, Bruxelles, 2000, p. 131 ss.)

[37] Questa la proposta del *Corpus Juris*, art. 25-bis, v. in G. Grasso-R. Sicurella, *Il Corpus juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Milano, 2003, p. 327 ss. Altra proposta fu avanzata tramite l'elaborazione di c.d. "Model Rules" per l'armonizzazione delle regole processuali penali degli Stati aderenti, progetto coordinato dal prof. K. Ligeti, per la cui

Ciò detto, nulla vieta che in futuro interventi modificativi, dettati anche da una piena operatività dell'EPPO, potranno essere dedicati proprio al potenziamento delle garanzie di legalità e del diritto di tutela per gli interessati da una procedura d'indagine trans-nazionale, sebbene non si nega che in tal modo si produrranno quasi certamente ulteriori "strappi" alla garanzia di preventiva conoscibilità delle norme procedimentali da parte dei soggetti indagati, nonché da parte della difesa, tal che questa sia in grado di operare *prima* che venga instaurato il processo penale e così diffondere i suoi benefici lungo tutto il suo corso[38].

5. Il presente ed il futuro dell'EPPO per una giustizia *integrata* europea

Considerato il momento, troppo prematuro per cercare di trarre le risposte agli interrogativi sollevati riguardanti il futuro *modus procedendi* della nuova Procura Europea, sembra più opportuno concludere prendendo in esame due ultimi aspetti, uno ancora di carattere critico, l'altro invece guardante al futuro del nuovo organo.

In primo luogo, si evidenzierebbe il bisogno di una maggiore incisività nella scelta di ancorare le basi giuridiche delle relative funzioni al livello sovranazionale ovvero nazionale, vista la illustrata distribuzione "policentrica" delle stesse. Il contemporaneo coinvolgimento in una medesima indagine di più sistemi giudiziari permette di comprendere che non si tratterebbe solo di meglio definire i rapporti tra EPPO e singoli Stati, bensì di costruire un vero e proprio sistema unitario di indagini che operi anche nei rapporti tra Stati membri dell'iniziativa.

Il Regolamento istitutivo ne parla espressamente solo nell'art. 31 (dedicato alle "*Indagini transfrontaliere"*), che tuttavia lascia ancora impregiudicato il divario tra le normative di procedura penale, datosi che ripone le scelte in merito al tipo di misure (investigative o cautelari) da applicare ai singoli PED nazionali, ovvero alla Camera Permanente, ma solo in caso di mancata risoluzione "bilaterale"[39] tra i primi. Con ciò, il legislatore europeo sembra aver in sostanza affidato la piena realizzazione del nuovo modello integrato di procedimento penale ai singoli ordinamenti, i quali, tuttavia, si troveranno a dover fare i conti con la mancanza di adeguato sub-strato giuridico, linguistico e culturale comune fondamentale per la delicata materia in esame.

Un cenno, infine, va alle voci di favore sollevatesi riguardo la futura estensione dell'ambito di competenza dell'EPPO oltre i ristretti margini degli "interessi finanziari dell'UE". Eventualmente

traduzione: (a cura di) S.Allegrezza, *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, p. 769 ss.

[38] Su questo aspetto, v. in particolare V.Comi, *L'istituzione della Procura europea. L'impegno degli avvocati per una formazione che assicuri una difesa effettiva e competente*, in L. Camaldo (a cura di) *L' istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Giappichelli, 2014, 204 ss.

[39] L'art. 31, al par. 5 stabilisce che in caso di discordia sulla avvenuta assegnazione di una misura rispettivamente tra PED incaricato del caso e PED incaricato di assistere, la questione sia risolta "*a livello bilaterale*", entro sette giorni lavorativi, o comunque entro il termine di assunzione della misura stessa, trascorso il quale è la Camera permanente a decidere "*senza indebito ritardo e conformemente al diritto nazionale applicabile e al presente regolamento, se ed entro quale termine la misura necessaria, o una misura sostitutiva è adottata"*.

appellandosi alla competenza penale (sostanziale) autonoma, si potrebbe infatti allargare il campo di applicazione del Regolamento 1939/17 anche a tutti quei reati aventi una dimensione "transnazionale", indicati dall'art. 83. In particolare, si è suggerita l'estensione ai reati di terrorismo[40], che rappresentano forse quelli più "votati" ad essere perseguiti a livello trans-nazionale ed unitario, sulla quale, stando all'art. 86 comma 4, toccherà al Consiglio decidere[41].

Dunque, sostanzialmente la scelta tornerà a ricadere sui singoli Stati, con tutte le problematiche appena illustrate, in quest'ultimo caso connesse anche alla stessa definizione di "terrorismo"[42] che dovrebbe essere adottata nei ventidue ordinamenti, al fine di garantire uniformità di azione ed interpretazione, nel pieno rispetto del principio di legalità.

In conclusione, può affermarsi che per assicurare una sicura e stabile identità all'organo detentore dell'azione penale europea, in vista anche di un suo futuro allargamento ad altre materie d'interesse trasversale, dovrebbe puntarsi verso una maggiore aderenza della normativa procedimentale alle garanzie di legalità e di conoscibilità, in funzione del diritto di difesa degli imputati. D'altro canto, spingono proprio in tale direzione i principi sanciti agli artt. 47-50 della Carta di Nizza, oltre che all'art. 6 CEDU (recepita dal diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 6 TUE), in funzione del quale la stessa giurisprudenza della Corte EDU[43] ha influito a tal punto nell'ambito dei sistemi giudiziari nazionali, da far inizialmente pensare che il diritto europeo non necessitasse della creazione di una propria procedura penale[44]. Osservati da questo angolo prospettico, i nodi irrisolti del sistema regolamentato nel 2017 ed attivato quest'anno, potranno essere sciolti solo attraverso futuri interventi della CGUE, i quali tuttavia, in forza del rinvio disciplinato dall'art. 267 TFUE, avverranno ipoteticamente in una fase, quella giurisdizionale, che come si è detto resta regolata dalle norme nazionali vigenti, con la conseguenza che l'interpretazione conforme della Corte si troverebbe a dover operare retroattivamente nel caso di specie, cioè sulla già conclusa fase d'indagine. Ciononostante, l'auspicio finale è che si punti a ridurre la "tendenza alla semplificazione delle forme" in una materia,

[40] Già nel suo "Discorso sullo stato dell'Unione" nel settembre del 2017 l'allora Presidente J.C. Junker in cui avanzò l'idea di incaricare la nuova Procura Europea di perseguire i reati di terrorismo transfrontaliero"; del pari la successiva comunicazione COM (2018), 641 final della Commissione UE, "Un'Europa che protegge: un'iniziativa per estendere le competenze della Procura Europea (EPPO) ai reati di terrorismo transfrontaliero"; mentre la Camera dei Deputati italiana aveva segnalato l'opportunità quando nel 2016 discuteva sull'applicazione della nuova direttiva UE in materia di terrorismo, (Doc. Camera XVIII n. 43, 6).

[41] Anche qui, peraltro non sfugge una certa antinomia con la previsione di cui all'art. 119 del Regolamento, per cui è invece la Commissione a dover pronunziarsi, entro cinque anni dall'entrata in funzione dell'EPPO, su "nuove proposte legislative, come ben rileva L.Salazar, *Habemus EPPO!*, op.cit., 59 ss

[42] La base normativa unitaria è data dall'art. 3 della Direttiva 2017/541, con la quale si è cercato di armonizzare i lineamenti dei "Reati di terrorismo" (art.3); "Reati riconducibili a gruppi terroristici" (art. 4), nonché di "Reati connessi ad attività terroristiche" (Titolo III).

[43] Non si possono non ricordare, tra le varie incentrate sulla tutela del giusto processo in Italia rispetto agli standards convenzionali europei, le celebri sentenze della Corte edu : Somogyi c. Italia n. 67972/01 del 18 maggio 2004; Drassich c. Italia, dell'11Dicembre 2007 (ricorso n. 25575/2004); Scoppola (n. 2) c. Italia sentenza dell' 17 settembre 2009 (ricorso n.10249/03); Contrada c. Italia, sentenza del 14 aprile 2015, (ricorso n. 66655/13).

[44] Così, O. Mazza*, La procedura penale*, in Viganò, Mazza, *Europa e Giustizia Penale*, in *Dir. Pen. Proc*, 2011, Gli speciali, 33 ss.

quella penale e nella fattispecie procedurale-penale, in cui vi ostano i diritti e le garanzie di difesa dovute ai cittadini europei, che siano essi indagati o imputati.

CSIREVIEW

Integration Projects and Repopulation: Insights from Small Communities in Europe

Massimo SPINELLI

Abstract: The issue of the ageing population is not new in Europe. Demographic decline across the old continent has been a recurrent pattern in the last decades (European Commission, 2020). One of the most evident consequences of this trend is the ever-increasing number of rural communities and small villages threatened by depopulation and ultimately complete shutdown. However, what happens when the problem of abandonment of small towns intersects the so-called "migration issue"? The 2014-2015 migration emergency exposed all the flaws and limits of European member states reception and integration system. In light of the struggle that emerged from the crisis, particularly concerning countries at the forefront of the European reception system, new ways to rethink integration have been tested. Concertation between central governments, local authorities, NGOs and members of the small communities has created the necessary conditions to develop models of integration which create a win-win situation: rejuvenation of left-behind small towns, coordinated with projects of inclusion for refugees on the ground. This piece of research contributes to the relatively recent and unexplored literature produced on the afore-mentioned subject. Considering examples of these models across Europe, this study interrogates new practices in order to understand what constitutes a "successful" integration model. The research is driven by the willingness to understand what factors result as critical for the positive outcome of the initiatives, to excerpt them and possibly translate and adapt them elsewhere, replicating positive experiences of integration processes in somewhat different contexts.

Keywords: Depopulation – Integration Projects – Small Communities – Refugees' Agency – Reception System

Summary: *1. Introduction – 2. Integration and Assimilation Theory – 3. Integration Projects around Europe – 4.1 The Italian Context and the Riace Model – 4.2 On the Footsteps of the Riace Model: Camini and the Locride Area – 5. Conclusion*

1. Introduction

In the last few decades, most member states of the European Union have been experiencing growing depopulation across their territories, especially in rural areas. Entire villages have been abandoned, schools and other businesses have been closed, forcing locals to relocate elsewhere, frequently to one of the overcrowded major cities in the country.[45] To cope with this pressing issue, states' governments and institutional actors have developed plans and incentives to attract both nationals and foreigners. Oftentimes though, projects implemented by national institutions have proved to be short-sighted and far from understanding the reality on the ground within these communities, failing to address the root causes of this phenomenon.

In this context, the urgent issues of an increasingly ageing population and widespread depopulation merge with the mass migration movements which have characterised the last three decades. Most notably, starting from 2014, countries such as Italy and Germany have, in different ways, been among the European states which have been mostly pressured to welcome the largest numbers of refugees and asylum seekers.[46] Lack of coordination on the territory, flaws in the reception system, and unexpectedly growing numbers of arrivals have forced many European countries to reconsider their

[45] A. M. Sulfaro, N. Oteri, "Lo spopolamento dei centri abitati calabresi: cause, processi, strategie per il patrimonio costruito. Il caso della Locride", in G. M. Jànica, A. Palumbo (a cura di), *Territori spezzati. Spopolamento e abbandono nelle aree interne dell'Italia Contemporanea*, Rome, CISGE, 2019, pp. 243-249.

[46] See https://www.unhcr.org/576408cd7.pdf (Accessed: 25th November 2021)

strategy to deal with refugees, asylum seekers and undocumented migrants.[47] As a result, overcrowded reception centres had soon become an unfeasible option for new arrivals.[48] This somewhat explains why part of the migrant population was firstly hosted in small villages, which would have certainly been left behind otherwise.

2. Integration and Assimilation Theory

Originating from the work of the Chicago School of Sociology in the 1920s, classic assimilation theory is based on the idea that immigrants would follow a straight-line fusion process with the receiving society, eventually getting incorporated into a shared socio-cultural life.[49] Subsequently, in his influential book *Assimilation in American Life*, Milton Gordon broke down the various phases of the classical theory in four main stages: acculturation, or the adoption of cultural attitudes typical of the host society; structural assimilation, or the building of close relations with members of the host society on the group and institutional level; large-scale intermarriage; and finally ethnic identification with the host society.[50] Heavily criticised for its simplified view of immigrant groups, its Anglo-conformist white Protestant component, and its unidirectional character, the classic theory has been replaced more recently by the so-called "new assimilation theory".

Postulated by Alba and Nee in their seminal book *Remaking the American Mainstream*, the latter is the section of society in which ethnic distinctions make little to no difference for what concerns life opportunities. The authors posit that when and if taking place, assimilation is an inter-generational, non-linear process that leads to the decline and possibly the disappearance of ethnic and racial differences.[51] Further assimilation models can be found in the ethnic discrimination theory,[52] which reflects on structural barriers embedded in the host society perceived and unperceived by immigrants; and the segmented assimilation model, maintained by Portes and Zhou as a way to combine the straight-line assimilation with the racial disadvantage theory.[53] This last model holds that the difference between a succeeding and a failing outcome of the assimilation process is to be found in the discrepancy between structural and contextual factors, which boost or prevent immigrants' achievement of the mainstream status.[54]

Like most definitions in the academic literature, despite the long debate around it, the concept of integration is, to this day, highly contested. However, despite widespread disagreement around the definition of the term, integration remains at the centre of policy and governments' objectives.[55] This normative division is the result of studies focusing on various parameters and conclusions as results of diverse perspectives. Among the primary differences in the existing scholarship, one can note how some scholars base their analysis on the study of the receiving society,[56] whereas others rather primarily observe the religious, cultural and socio-economic composition of newcomers.[57] Further

---

[47] E. Thielemann, "Why Refugee Burden-Sharing Initiatives Fail: Public Goods, Free-Riding and Symbolic Solidarity in the EU", Journal of Common Market Studies, 56 (2018), 1, pp. 63-82.
[48] J. P. Brekke, G. Brochmann, "Stuck in Transit: Secondary Migration of Asylum Seekers in Europe, National Differences, and the Dublin Regulation", Journal of Refugee Studies, 28 (2015), 2, pp. 145-162.
[49] R. E. Park, W. E. Burgess, *Introduction to the Science of Society*, Chicago, Chicago University Press, 1921, p. 281.
[50] M. Gordon, *Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion, and National Origins*, New York, Oxford University Press, 1964, pp. 70-71.
[51] R. Alba, V. Nee, *Remaking the American Mainstream. Assimilation and Contemporary Immigration*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2003, pp. 11-12.
[52] N. Glazer, D. P. Moynihan, *Ethnicity: Theory and Experience*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1963, p. 101.
[53] A. Portes, M. Zhou, "The New Second Generation: Segmented Assimilation and Its Variants", The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 530 (1993), 1, pp. 74-96.
[54] *Ibid.*
[55] S. Castles, "Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation", Sociology, 37 (2003), 1, pp. 13-34.
[56] W. Schinkel, "The imagination of 'society' in measurements of immigrant integration", Ethnic and Racial Studies, 36 (2013), 7, pp. 1142-1161.
[57] E. Varshaver, A. Rocheva, ""Homeland-Rooted" or Acquired in the Receiving Society: How Does the Composition of Migrants' "Co-Ethnic" Ties Affect Their Patterns of Integration?", Journal of International Migration and Integration Studies, 22 (2021), 1, pp. 347-368.

distinctions are to be found in the ways both migrants and receiving society are portrayed within the integration process and the duration of the overall observed phenomenon.

The type of process in place is also a matter of controversy among scholars, divided between the ones who see it as a linear one,[58] and those who regard it as a more complex and diverse process.[59] Academics belonging to the former group maintain that integration is characterised by increasing convergence between the norms and values of the host-society members and the immigrant population. In contrast, the second group considers integration a more complex and diverse process, involving numerous paths to individual incorporation depending on national origins, family resources and other contextual factors.

Following the definition provided by Garcés-Mascareñas and Penninx, this study adopts the term "integration" to describe the process of becoming an accepted part of society.[60] The reason behind the author's choice to adopt this approach is two-folded: on the one hand, this rather broad definition allows the researcher to have a better understanding of the effects of the investigated process without the boundaries a stricter description of the term would enforce on the study; on the other hand, the general conceptualisation of integration serves better the purpose of studying refugee settlements, especially in the short term, compared to more specific and long-lasting examples of newcomers' integration in a new society.

3. Integration Projects around Europe

Ageing populations, lack of professional network and opportunities, and the shutdown of primary local public services are considered among the critical reasons behind the worrying depopulation trend emerging in Europe. Although the phenomenon affects most prominently Southern and Eastern Europe, small villages in countries such as Germany, Sweden, and Finland are no exceptions. Across the continent, rural areas are constantly threatened by governments' underinvestments and locals' abandonment. Adding to these obstacles, low accessibility and precarious governance play a key role in making these areas unattractive for potential residents. Moreover, as the latest dedicated European Parliamentary Research Service (EPRS) study points out, each of these factors constitutes both a cause and a symptom of the demographic decline, with a strong component of interdependency to be added to the mere sum of them.[61]

As already mentioned, examples of this innovative "rural welcoming" effort can be found in several countries in Europe.[62] In Spain, autonomous communities like Aragon and Castilla-La Mancha have now suffered mass emigration from their small centres by decades. Although Spaniards prefer moving to national urban centres, such as Madrid or Barcelona, to take advantage of the professional opportunities they could not find in their home villages, workers in the primary and agricultural sectors are desperately needed in rural areas. Shepherds and agricultural labourers are scarce among the Spanish and contractors struggle to find experienced personnel. Aside from the repopulation of small villages, refugees and immigrants, mainly coming from Morocco and Libya, aid the Aragonese

[58] N. Glazer, D. P. Moynihan, *Remaking the American Mainstream. Assimilation and Contemporary Immigration, cit.*, p. 103.
[59] H. J. Gans, "Second-generation decline: Scenarios for the economic and ethnic futures of the post-1965 American immigrants", Ethnic and Racial Studies, 15 (1993), 2, pp. 173-192.
[60] B. Garcés-Mascareñas, R. Penninx, *Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors.*, New York, Springer International Publishing, 2016, p. 56.
[61] See https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690528/EPRS_STU(2021)690528_EN.pdf (Accessed 25th November 2021).
[62] R. Penninx, "Problems of and solutions for the study of immigrant integration", Comparative Migration Studies, 7 (2019), 3, pp. 15-26.

region to fulfil its vital role in the national economic texture, as the autonomous community accounts for more than 10% of the total Spanish agricultural production.[63]

Seemingly, one can observe assimilation at work in Golzow, a small village of around 1,000 inhabitants located in Eastern Germany, only a few kilometres away from the border with Poland. Here, in the midst of the 2015 migratory emergency in Europe, the national reception system nearly collapsed under the extraordinarily high numbers of refugees, asylum seekers and undocumented migrants fleeing from Syria, Libya and Afghanistan.[64] In order to alleviate the pressure on the system and its overcrowded facilities, and concerned by the lack of pupils threatening the closure of the small-town's school, Mayor Frank Schütz decided to play his part and welcome about 20 Syrian refugees in the village. Apartments left empty by former residents were now filled with refugees representing the equivalent of roughly 2% of the local population.

Besides initial scepticism expressed by both locals and refugees, for the German region is known for being hostile towards migrants, residents have tried and include the newcomers in group activities, and refugees demonstrated their willingness to fit in and participate within the local social life. Since their arrival, refugees have faced numerous challenges on their path to integration into the German community. Socio-cultural traditions have caused misunderstandings, and misconceptions among Germans have periodically emerged.[65] However, Syrians are now a well-integrated part of the community, and they actively contribute to its development. The effort made by both parties has been crucial in creating a welcoming environment fostering cooperation rather than discrimination.[66] Although it is certainly too early to draw conclusions on the trajectory of the assimilation, or the integration, path this particular situation will follow, Golzow is yet one more example of a small community in Europe rejuvenated by the arrival of refugees.

Yet, not all refugee-welcoming projects in small realities started with the objective of paving the way to integration. For instance, the 900-inhabitants town of Röstånga, about 50 kilometres from Malmö, Southern Sweden, welcomed 300 asylum seekers in its reception centre in 2015. Röstånga Tillsammans (Röstånga Together) is a local NGO part of the international network Urban Alternatives, working for creating connections between NGOs, local governors, academics and think-tanks. When asylum seekers arrived in the small community, Röstånga Tillsammans, typically taking part in developing local activities, set up a programme in order to try and rescue the abandoned town, where the school was on the verge of closing, and private investments in real estate and other businesses were close to none. Partnering with the Community Development Company, the NGOs primary purpose is to avoid the complete shutdown of the village, promoting the image of Röstånga and making it more attractive for newcomers.

Röstånga Tillsammans paired asylum seekers and volunteering members of the community to renovate and refurbish houses and apartments in the centre of the village. The initiative was explicitly aimed at utilising local resources to advance urban development and had nothing to do with integration.[67] Nonetheless, the joint project played a critical role in creating long-lasting bonds between locals and asylum seekers. The project resulted in a win-win situation: on the one hand, the town regained value as previously run-down apartments and abandoned houses are now precious resources to attract new capitals and investors; on the other hand, many of these refurbished houses are now rented to the asylum seekers who contributed to renovate them as, after the end of the

[63] See https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/informe_indicadores_aragon_2020_tcm30-560956.pdf (Accessed 18th November 2021).
[64] See https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0040&from=EN (Accessed 20th November 2021).
[65] See https://archive.kuow.org/post/worried-about-its-future-former-east-german-city-recruited-syrian-refugees (Accessed 28th November 2021).
[66] See https://www.nytimes.com/2019/09/19/world/europe/germany-golzow-syria-refugees.html (Accessed 28th November 2021).
[67] See https://urbanalternatives.org/map/rostanga/rostanga-tillsammans/ (Accessed: 16th November 2021)

project, the new tenants decided to establish them in Röstånga and be part of the repopulation of the small town. The Swedish initiative highlights how numerous and diverse paths to integration, or assimilation, can be and how they can spark as a side effect of initiatives designed for different purposes.[68]

4.1 The Italian Context and the Riace Model

Heavily criticised, particularly so following the so-called 2015 European migration crisis, by a number of human rights advocates and other states, the Italian reception system has seen its flaws and inefficiencies exposed on multiple occasions.[69] Despite the undoubtful Italian negligence in structuring a streamlined support network for refugees, asylum seekers and undocumented migrants, many public political figures and academics argue that the country has not been adequately supported by the rest of European member states and communitarian institutions.[70] Regardless, what appears clear is that issues in the Italian reception policy realm have not become a matter of concern only after 2015. On the contrary, Italy has struggled to manage the inflow of migrants starting from the end of the last century.

Considering the overlapping functions between different actors and its multi-layered complexity, criticisms of the system do not come as a surprise. Yet, the emergency-based measures in place do not only face bureaucratic challenges on paper, as reality on the ground presents several additional hurdles to be overcome. Structural high unemployment and lack of socio-economic safety mechanisms spur homelessness even among those who managed to obtain the status of asylum seeker.[71] Most housing facilities that have been converted into reception centres are poorly refurbished ex-schools, indoor sports arenas, ex-hotels or abandoned military barracks. However, as the AIDa Report (2016) shows,[72] especially when numbers increase, the minimum standards of hygiene and sanitary condition in such accommodations are often not met. In addition, instability in the Italian political landscape and frequent shifts in government generate controversies in the regulatory measures, imply rapid executives' switch in the approach to international protection, and do not leave room for an overall long-term strategy.[73]

Riace is a 2,000-inhabitant village in Calabria, Southern Italy. Threatened by poverty-driven mass emigration towards Northern regions, political institutions regularly corrupted by the local mafia, and a general lack of social services, the small centre has known severe depopulation throughout the 20th century.[74] However, starting from the late 1990s, when a handful of Kurdish refugees fleeing from Iraq's civil war reached Riace, a group of young residents partnered with the local municipality and created the Città Futura Puglisi Association. The latter aimed to get refugees involved in the touristic promotion of the town and restoration activities to facilitate integration in the community. Notably, Città Futura's goal is not to spark a process of assimilation of newcomers' in the receiving society. Instead, the association's goal has always been "to create a new development model for a depopulated

[68] M. Hedlund, et al., "Repopulating and revitalising rural Sweden? Re-examining immigration as a solution to rural decline", The Journal of Geography, 183 (2017), 4, pp. 400-413.
[69] C. Denaro, "Agency, resistance and (forced) mobilities. The case of Syrian refugees in transit through Italy", REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, 24 (2016), 47, pp. 77-96.
[70] See https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/02/07/italy-migration-crisis-clear-threat-eu-unity/ (Accessed 2nd December 2021)
[71] E. Driel, M. Verkuyten, "Local identity and the reception of refugees: the example of Riace", Identities, 27 (2020), 5, pp. 614-632.
[72] See https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2017/04/report-download_aida_it_2016update.pdf (Accessed 27thNovember 2021).
[73] F. Campo, S. Giunti, M. Mendola, "The Political Impact of Refugee Migration: Evidence from the Italian Dispersal Policy", Center for European Studies, Paper No. 456 (2020).
[74] C. Sasso, *Riace, terra di accoglienza*, Turin, Edizioni Gruppo Abele, p. 23.

village, based on the promotion of economic and touristic activities, through the affirmation of local values of tolerance and welcoming newcomers".[75]

When one of the young activists involved in the creation of the association, Domenico "Mimmo" Lucano, becomes mayor of Riace in 2004, he seizes the opportunity to formally recognise the role of the new institution. Officially, Riace's Città Futura was identified as a project within the S.P.R.A.R.[76] legal framework, but as the initiative grew larger in scope, new satellite associations were founded to satisfy the necessary requirements to participate to the national program. Indeed, it is the "Riace Model" that contributed to inspire the idea of the S.A.I. network.[77] The innovative component of the initiative lies in the revitalisation of the small community through a two-way process: refugees are given vocational training and are being taught the traditional local values and traditions, and while entering the local society they participate in the development of the town carrying their own socio-cultural customs.[78] This also translates into pottery and textile workshops in which handmade products are being crafted.

As numbers and popularity grew, Riace quickly became a pole of attraction for refugees and migrants who autonomously tried to reach the village. In his attempt to legally employ newcomers through the opening of new local businesses, Lucano took on the challenge of facing the local mafia, 'Ndrangheta, ruling the exploitative market of refugees for seasonal agricultural work. The mayor has been threatened a number of times since the early 2000s, but Città Futura has never ceased its operations. At least not until recently, when in 2016 and for the following three years, the association saw its funds cut by the state and the Reggio Calabria's province council.

Following a national debate on migration and repeatedly publicly demonstrated hostility expressed by the populist 5-Star-Movement-League coalition in power, especially by the then Minister Salvini, Lucano was accused of bribery, favouring of illegal immigration, abuse of his public position, and unclear management of financial resources destined to integration activities.[79] Importantly, the suspension of the former mayor did not only create discontent among residents. During the Lucano administration, many locals felt left out of the mayor's agenda. In this context, it is possible to recognise relevant theories coming from the literature theorising on social conflict. When the 5-Star-Movement-League coalition took office, the entire country was already in the midst of a marked populist swing to the right. This provided socio-political subjects, such as Riace's locals, with the necessary tools to turn their malcontent into a pressing issue. In his opportunity model, Koopmans explains how a fertile political ground plays a critical role in turning protests and socio-political matters into urgent concerns on a national level.[80] Most certainly, the national-scope debate and the mediatisation of the trial on Lucano, set the ground for a new and drastically different phase for Riace with Antonio Trifoli, Salvini's League mayor candidate and Lucano's successor, determined to follow the party line and "put locals first".

4.2 On the Footsteps of the Riace Model: Camini and the Locride Area

As a testament to Lucano's long-lasting effort, the suspension and threatened shutdown of Città Futura activities in Riace did not discourage refugees and migrants who, thanks to the association

[75] See https://www.riacecittafutura.org (Accessed: 22nd November 2021).
[76] Following rapid changes in the Italian government, the Protection System for Refugees and Asylum Seekers (S.P.R.A.R.) has undergone several reforms in recent years. The network was first renamed as Protection System for Individuals Entitled with International Protections and Unaccompanied Minors (SiProIMi), and is now known as Reception and Integration System (S.A.I.).
[77] See https://adventure.com/how-refugees-saved-riace-the-tiny-italian-town-that-could/ (Accessed 3rd December 2021).
[78] L. Gaffuri, "Ama il profugo tuo: migranti e territorio ritrovato a Riace", Geotema, 61 (2015), 1, pp. 48-57.
[79] See https://www.infomigrants.net/en/post/19745/changes-in-riace-under-new-administration (Accessed 25th November 2021).
[80] R. Koopmans, "Explaining the rise of racist and extreme right violence in Western Europe: Grievances or opportunities?", European Journal of Political Research, 30 (1996), 2, pp. 185-216.

and Lucano found a new home and now do not want to leave it. Despite the house arrest and the banishment of the former mayor from his public duty and, temporarily from residing in his hometown, Città Futura testifies how small communities residents can implement valuable integration programs while revitalising struggling small villages. It is with these goals set in mind that more towns in Calabria decided to approach their abandonment challenges.[81]

Following the ground-breaking experiment of Lucano and his association in Riace, villages in the Locride, the Calabrian region along the Ionic coast, have now widely adopted similar initiatives to make their town centres blossom again. The Riace model, born only a few kilometres away and internationally acclaimed by academics and local governors as an innovative and virtuous example of refugees inclusion, has provided insights on how a new reception and integration process is possible. This is how projects in the nearby towns of Stigliano, Caulonia, Badolato, and Camini have seen the light.[82]

Observing the structure of the projects run in Camini it appears clear that the experience of the nearby Riace was crucial in inspiring the organisation of Jungi Mundu's activity. Although significantly, Camini did not limit itself to replicating the work carried out by Mimmo Lucano. Especially after the judicial troubles which led Città Futura to its closure, operators in Camini tried to improve the institutional structure and efficiency of the project. Differently from Riace, here organisers working for the association decided not to rely on state funds but instead to create a sustainable economic model which could self-sustain itself even in the case of a sudden integration budget cut for whatever reason. This ensures a long-sighted perspective on the survival of the initiative and, at the same time, contributes to stability for refugees who, with less time pressure on their shoulders, are more likely to integrate smoothly within the economic texture of the area.

Currently, workshops in the village include a bakery, a community garden, a pottery shop, a carpentry studio, and a textile lab.[83] The fundamental prerequisite to guarantee the promised sustainability of the project is the ability to sell the products created in these laboratories. In order to place handmade vases and garments, other organisations had to join forces with the local cooperatives. Here, UNHCR and various associations operating in the refugee reception system on a national level provided essential guidance to create an e-commerce platform and develop its social network. The Ama-La project, focused on the employment of refugee women in the textile sector, has always been at the core of the reality on the ground of Camini, and now it will also benefit from self-generated revenue to maintain its activity up and running.[84] At the moment of writing this dissertation, Camini counts about 800 inhabitants, among whom 100 of them are refugees and asylum seekers welcomed through the activity of the local association.

5. Conclusion

The practice of incentivising people to repopulate abandoned regions at the national and local levels is not new. However, integration initiatives involving migrants and refugees in small and rural communities are recent concepts; thus, little research has been carried out in such environments. The existing literature concerning refugee settlements in rural communities primarily deals with challenges related to discrimination and hostility expressed or portrayed by natives towards newcomers or

[81] See https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/region/italia/sud/calabria (Accessed 20th November 2021).
[82] See https://www.magzine.it/il-nord-della-locride-modello-di-integrazione-e-sviluppo/ (Accessed 24th November 2021).
[83] See https://lavialibera.it/it-schede-178-camini_borgo_rinato_integrazione_migranti (Accessed 3rd December 2021).
[84] See https://www.partecipazionerifugiati.org/news/partecipazione-2020-camini-il-laboratorio-dove-le-donne-rifugiate-recuperano-le-tradizioni-calabresi/ (Accessed 3rd December 2021).

structural and policy constraints within the analysed national and transnational context.[85] These are precious resources but inherently bound to specific contextual constraints that structurally limit the range of applicability of insights emerging from the research carried out.

The interconnectedness of the realm of migration and the pressing issue of rural areas in Europe opens up to new policy and research ideas. The two fields, seemingly not sharing commonalities, have the potential to be brought together by innovative approaches to integration. Grounded debates around the possibility of developing policy and creating a win-win situation should take place more frequently. Ideally, discussions about the subject would include all major stakeholders: dedicated national institutions, regional and local authorities, NGOs working in the region, residents, and refugees. Overall, this approach to the reception of refugees and integration seems promising, and possibly, the application of insights from the relevant scholarship could develop theories and policy initiatives in the field even further. Further research should try and implement in-depth comparative analysis to have a broader perspective of how the environment surrounding these projects can alternatively affect the outcome of the integration process. Elements such as independence, social connections and stability, developed through initiatives taking place in a welcoming community, seem to go a long way.

[85] E. Driel, "Refugee settlement and the revival of local communities: lessons from the Riace model", Journal of Modern Italian Studies, 25 (2020), 2, pp. 149-173.

CSIREVIEW

AI, automation and the Future of Work:The EU digital strategy, job polarisation and skill-biased technological change

Giovanni MAGGI

Abstract: According to OECD estimates, 14% of jobs are currently at risk of being automated while 32% will face substantial changes in the ways in which they are carried out. This essay aims at breaking down the technologies and trends which are characterising the rise of white-collar automation, taking into consideration the acceleration which will result from the geopolitical importance gained by these innovation as well as from market incentives. This essay will start by outlining theoretical framework behind the study of white-collar automation. It will consider different perspectives on this phenomenon, aiming at establishing a comprehensive framework to reason on its themes and principles. Then, the AI and RPA implementation will be analysed, with specific attention devoted to the impact of the EU Digital Decade strategy on this matter. Thirdly, the paper will analyse the possible projections concerning AI implementation in economics processes, and it will explain the impact they will have on both employment, skills composition of the workforce, and inequality. Finally, policy proposals which can effectively deal with this phenomenon will be briefly presented, outlining the issues and points in which future research is needed.

Keywords: Artificial Intelligence, RPA, Job Polarisation, Skill-biased Technological Change, Creative Destruction, EU Digital Strategy.

Sommario: *1.Background to White-Collar Automation - 1.1 Technological background: AI and RPA - 1.2 Economics Background: Creative Destruction and the Great Decoupling - 2. RPA and AI Development and Implementation: forces and trends - 2.1 The EU Digital Decade: AI strategy - 3. Impact on the Labour Market - 3.1 The net effect on the labour market - 3.2 Labour market polarisation - 3.3 Implication for inequalities - 4. Conclusion and policy proposals*

1. Background to White-Collar Automation

1.1 Technological background: AI and RPA

In the academic literature, artificial intelligence (AI) has been defined in different ways, often depending on the context in which the expression has been used. It is therefore useful to start off with a clarification of what it is here meant by AI. The term was coined by John McCarthy in 1956,[86]

[86] J. Roberts, "Thinking Intelligent Machines: The Search for Artificial Intelligence", *Distillations*, 2, 2018, p.14-23. Available:

and was then defined as "the science and engineering of making intelligent machines",[87] where "intelligence is the computational part of the ability to achieve goals in the world".[88] In other words, an AI can be defined as a machine which possess the ability to reach complex ends.[89] Due to the central role attributed to the AI's final goal, in the way here presented this technology can be regarded as an artificial goal-seeking entity. In fact, especially today, the development of artificially intelligent algorithms starts from three main considerations: (i) the nature of the environment in which the AI will be embedded; (ii) the ways in which it will be connected to the environment; (iii) a final goal.[90] Based on these considerations, the algorithm is then trained on large pool of high-quality, relevant data, learning how to predict, analyse, and intervene in complex systems[91] in a way which optimises the chances of achieving its goal.[92] To put it another way, through techniques such as machine learning, the AI develops a statistical model of the environment in which it is embedded and figures out the best way to fulfil its aim.

Another technology which is playing an increasingly important role in the current technological transformation is robotic process automation (RPA), a technology which automatically carries out a series of steps which make up a task. They cover everything from data-entry robots to verification and validation robots, to scheduled RPA,[93] and are characterised by the assurance to always complete the process and, at least in their most basic form, by the inability to adapt to different environments.[94] Contrarily AI, RPA requires a well-defined and well-documented sequence of steps in order to be implemented. While AI relies on a statistical model to achieve its final goal, RPA do not leave any space for error, and precisely follow the procedure as it was originally outlined. They do not have any ability to adapt to different environmental conditions, nor to deviate from the instructions they receive. Everything is well-defined and well-documented, yielding the mathematical certainty to complete a task.[9] This is a crucial difference between the two technologies, which makes them impact automation on different skill-levels.

Before moving on, three aspects must be underlined. First, AI technology enables machines to break human cognitive monopoly. In recent years, AI skills have increasingly improved and came to match

---

https://web.archive.org/web/20180819152455/https://www.sciencehistory.org/distillations/magazine/thinking-machines-the-search-for-artificial-intelligence (Accessed November 2021)

[87] J. McCarthy, *What is Artificial Intelligence?*, Stanford, 2007, p. 2. Available: http://jmc.stanford.edu/articles/whatisai.html (Accessed November 2021)

[88] R.S. Sutton, "John McCarthy's Definition of Intelligence", *Journal of Artificial General Intelligence*, p. 66-67, 11(2), 2020.

[89] M. Tegmark, *Vita 3.0. Essere umani nell'era dell'intelligenza artificiale*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2018, p. 75-82.

[90] S. Russell, *Human Compatible. AI and the problem of control*, New York, NY, Penguin, 2020, p. 42-43.

[91] First-hand interview with Paolo Climaco – AI researcher and PhD candidate at the University of Bönn.

[92] S. Russel, P. Norvig, *Artificial Intelligence, A Modern Approach, Second Edition*, Hoboken, NJ: Prentice Hall, Pearson, 2003, ch. 2.

[93] R. T. Yarlagadda, "The RPA and AI automation", *International Journal of Creative Research Thoughts*, p. 365-373, 6, September 2018.

[94] First-hand interview with Paolo Climaco – AI researcher and PhD candidate at the University of Bönn.

– or in some cases surpass – humans in tasks of acquiring, managing, and manipulating information.[95] AI is already better than humans at tasks which involve pattern-recognition, search and retrieve of information, and optimisation. Moreover, innovations in fields such as natural language processing are increasingly expanding the areas in which AI technology can be reliably implemented. This opens up to automation a class of workers which was shielded from it thanks to the human exclusivity of cognitive thinking and social actions. Second, however good, AI fails to be applied in those processes which imply the use of shared intelligence.[96] In fact, in the absence of an efficient recognition and awareness of the existence of other forms of intelligence, AI fails to develop a common sense or even a moral or ethical attitude.[97] It is precisely this aspect which makes processes such as reading and summarising a book not (yet) automatible. Third, RPA and AI enable companies to overcome the challenge of human intelligence scalability.[98] In fact, all those [repetitive] tasks which required the presence and knowledge of a person can now be automated, boosting efficiency, speed, accountability and reducing operational cost. RPAs can work 24/7, 365 days a year with little to no human effort, and only need access to electricity to keep running.[99] In other words, human workers now face a zero-wage competition from thinking computers.

1.2 Economics Background: Creative Destruction and the Great Decoupling

Since the first industrial revolution the process of technological innovation, as presented by Joseph Schumpeter, has been characterised by subsequent shocks to the economic equilibrium. What this means is that, whenever a game-changing technology was introduced, it created the conditions needed to induce a change in the economic status quo.[100] To put it simply, innovations induce an increase in the level of economic activity in terms of increased productivity, creating favourable climate conditions for economic growth. Credit expands, prices and incomes rise, and prosperity prevails – fuelled by borrowing – until the deflationary pressure from the rising debts brings the economic boom back to a new steady state.

Here, there are two important factors to underline. First, in this framework, technological innovation brings about a process of creative destruction.[101] Existing industrial structures are destroyed or invigorated as part of the dynamics of economic development. The consequence might be obvious: those industries which are able to change remain competitive in the economy, while those which are

[95] R. Baldwin, *The Globotics Upheaval: Globalisation, Robotics and the Future of Work*, London, Weidenfeld & Nicolson, 2019, p. 153-160.
[96] First-hand interview with Paolo Climaco – AI researcher and PhD candidate at the University of Bönn.
[97] For example, see: W. Knight, "This Program Can Give AI a Sense of Ethics—Sometimes", *Wired*, New York, NY, Condé Waste, 2021. Available: https://www.wired.com/story/program-give-ai-ethics-sometimes/ (Accessed December 2021).
[98] E. Siegel, "Predictive Analytics: The Power to Predict Who Will Click, Buy, Lie, or Die", Washington, Wiley, 2016.
[99] R. T. Yarlagadda, *op. cit.*, p.370-371.
[100] I. Musi (a cura di), *Teorie dello Sviluppo Economico*, Torino, Petrini editore, 1985, p.100-106.
[101] J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Routledge, 1994 [1942], pp. 82–83.

unable to do so do not and eventually die out. Let's look at an historical example to see how this looks in practice. In the 1970s-80s, the technological innovation of the computer-on-a-chip created the opportunity to drastically reduce costs of production, giving rise to the ICT revolution. Applying chips to machines meant that parts of the production could be automated and work with little to no human supervision. Moreover, the ICT revolution brought about the reduction of communication costs – and hence the cost of moving ideas and of managing economic life – which meant that most industrial production could be off-shored and manufactured in low-wage countries.[102] These two factors created a shift of the [western] workforce from industry to services, from things to thoughts, from working with the hands to working with the head. In Western Europe, the share of employment in service jobs grew from 46.9% in 1970 to 70.9% in 2000, while that in manufacturing fell from 44.6% to 24.5% in the same time span.[103] On the other hand, the two sectors' shares of value added at constant prices in Western Europe changed drastically. From 57.8% in 1970, the service sector came to contribute about 68% in 2000, while the share of manufacturing declined from 39.7% to 29.9% in the same period.[104] It was a restructuring of the economy around the innovations which disturbed the equilibrium in the first place, in this case, the ICT. This has important implications for the arguments hereby presented as technological innovation of RPA and AI technology have made redesigning industrial processes necessary for firms to stay competitive.

The second thing to be emphasised is that economic growth – fuelled by better machines, better workers, and higher aggregate efficiency – rely on innovations to improve these three factors.[105] A period of economic boom is accompanied by an increase in productivity brought about by innovation. This is especially true in the case of advancements in industry organisation, processes, and methods,[106] as well as the discovery of new raw or semi-processed materials – which can include new sources of energy.[107] New technologies and practices in all these areas dramatically increase productivity, reducing costs of production. In fact, from an historical analysis of these trends, it emerges that wages and productivity have all grown at similar rates starting from the first industrial revolution.[108] The same has been true for employment, which has followed a similar growth pattern to that of productivity and wages.[109] However, studies have shown that in the case of the third and

[102] R. Baldwin, *op.cit.*, p. 87-145.
[103] S. Houpt, P. Lains, L. Chön, "Sectoral Developments, 1945-2000", in *The Cambridge Economic History of Modern Europe: 1870 to the Present*, 333-359, ed. by S. Broadberry and K.H. O'Rourke, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 346.
[104] S. Houpt, P. Lains, L. Chön, *op. cit.*, p. 346-347.
[105] J. Rifkin, *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power is Transforming Energy, the Economy and the World*, New York, NY, Palgrave McMillan, 2011, p. 7-12.
[106] A great example of this is the revolutionary assembly line introduced by Ford.
[107] I. Musi (a cura di), *op.cit*, p.103.
[108] Economic Policy Institute, "The Productivity-Pay Gap," Economic Policy Institute, August 2021. [Online]. Available: https://www.epi.org/productivity-pay-gap/. (Accessed November 2021).
[109] Brynjolfsson, Erik; McAfee Andrew; Raman, Anand (2015). "The Great Decoupling". *Harvard Business Review*. Available: https://hbsp.harvard.edu/product/R1506D-PDF-ENG?recommendedBy=R1704G-PDF-ENG (Accessed November 2021)

especially in the fourth industrial revolution, we are starting to see a decoupling of the productivity and wage rate curves,[110] as well as a decoupling of employment and productivity growth.[111] In fact, between 1979 and 2020, while productivity rose 61.8%, hourly wage increased only 17.5% – meaning that the former grew approximately 3.5 times faster than the latter.[112] In much the same way, starting in the mid-90s, private employment also decoupled from productivity, stagnating at a relatively constant levels since then.[113] This means that even though the economy was expanding throughout the 1990s and 2000s – as a result of the technological innovation of the period – income and job prospects for the average worker did not follow the same trajectory. This is what Brynjolfsson and McAfee refer to as the great decoupling.[114]

It must be understood that the changes treated in this section have not resulted solely from technological innovation. Other factors, such as deregulation and other policy changes, have also influenced these processes. Nevertheless, a comprehensive analysis lies beyond the scope of this essay and is not to be conducted here. This section wants to give the reader an introduction to the general economic changes which have accompanied the technological transitions of the third industrial revolution – which, in the absence of effective policies, will most likely be carried on during the fourth industrial revolution.

2. RPA and AI Development and Implementation: forces and trends

In the post-Covid era, the economic and business environment changed drastically. In the past couple of years, more and more firms have accelerated a transition towards innovative and digitally oriented strategies in order to stay competitive in the market.[115] A McKensey Global Survey of executives, run in July 2020, showed that the rate of digital adoption in different areas of business interaction has drastically increased since the beginning of the pandemic. As a result, firms have experienced a net change in digital adoption which, under pre-pandemic reported pace of change, would have taken up to seven years to complete.[116] About 50% of respondents see the adoption of artificial intelligence

[110] Economic Policy Institute, *op. cit.*
[111] E. Brynjolfsson, A. McAfee, "Jobs, Productivity and the Great Decoupling", *The New York Times*, December 11, 2012. Available: https://www.nytimes.com/2012/12/12/opinion/global/jobs-productivity-and-the-great-decoupling.html (Accessed November 2021).
[112] Economic Policy Institute, *op. cit.*
[113] E. Brynjolfsson, A. McAfee, A Raman, "The Great Decoupling", *Harvard Business Review*, June-July, 2016, p. 1-11
Available: https://hbsp.harvard.edu/product/R1506D-PDF-ENG?recommendedBy=R1704G-PDF-ENG (Accessed November 2021).
[114] E. Brynjolfsson, A. McAfee, A Raman, *op.cit.*
[115] S. Blackburn, L. LaBerge, C. O'Toole, J. Schneider, *Digital Strategy in a Period of Crisis*, McKinsey, 2020. Available: https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/digital-strategy-in-a-time-of-crisis (Accessed November 2021).
[116] McKinsey, "How COVID-19 has pushed companies over the technology tipping point—and transformed business forever", *McKinsey Global Survey of executives*, McKinsey, October 5, 2020, p. 2. Available: https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/how-covid-19-has-pushed-companies-over-the-technology-tipping-point-and-transformed-business-forever (Accessed November 2021).

and advanced technologies in decision-making and process automation to stick even after the recovery. This is because the pandemic has brought about a paradigm shift in the way in which companies see technological implementation. In fact, compared to the 50% in the 2017 McKesey Global Survey,[117] after the pandemic only 10% of executives see technology as a mere cost savings strategy.[118] They have shifted to see technology investments as granting a competitive advantage, in some cases leading to restructuring their businesses around digital technologies – AI and RPA play increasingly important roles in this process.

Automatic Processing evaluation is also expected to rise at a growth rate of 40% annually between 2018 and 2026.[119] Due to the RPA's low cost, high efficiency and positive impact on competitiveness, this exponential growth is not expected to stop anytime soon.[120] [121] AI, RPA and digital innovation is expected to increase productivity by 11-37% by 2035,[122] and, from a business point of view, it does not make sense for companies to miss out on this enhancement of their productive processes. These technologies enable them to automate low-value tasks, therefore freeing crucial resources for high-value ones.

Take Poppy, for instance, an AI powered RPA employed by Xchanging that helps insurance brokers at Lloyd's comply with post-2008 financial regulation – validating and reading London Premium Advice Notices (LPANs).[123] This is what can be called a knowledge assembly line job,[124] namely a routine knowledge work which can easily be automated – sometimes with the help of a little AI. Starting from standardised template containing premium data (created by a human), Poppy carries out the same tasks previously done by multiple people, doing so in a shorter about of time (hours instead of days). Employing of Poppy meant that less resources had to go towards the validation and

---

[117] McKinsey, "How digital reinventors are pulling away from the pack", *McKinsey Global Survey on digital strategy*, McKinsey, October 27, 2017. Available: https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/how-digital-reinventors-are-pulling-away-from-the-pack (Accessed November 2021).

[118] McKinsey, "How COVID-19 has pushed companies over the technology tipping point—and transformed business forever", *McKinsey Global Survey of executives*, McKinsey, October 5, 2020, p. 8. Available: https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/how-covid-19-has-pushed-companies-over-the-technology-tipping-point-and-transformed-business-forever (Accessed November 2021).

[119] Transparency Market Research, *Businesses In Robotic Automation Market Speed Up Implementation, Integrating Platforms With Machine Learning To Up The Ante For Incumbents*, Transparency Market Research, 2018. Available: https://www.transparencymarketresearch.com/pressrelease/it-robotic-automation-market.htm (Accessed November 2021).

[120] Transparency Market Research, *Robotic Process Automation (RPA) Market - Global Industry Analysis, Size, Share, Growth, Trends, and Forecast 2017 - 2025*, Transparency Market Research, 2021. Available: https://www.transparencymarketresearch.com/robotic-process-automation-market.html (Accessed November 2021).

[121] R. Baldwin, *op. cit.*, p. 148-151

[122] J. Eager et al., *Opportunities of Artificial Intelligence*, Study for the committee on Industry, Research and Energy, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, Luxembourg, European Parliament, 2020, p. 9. Available: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652713/IPOL_STU(2020)652713_EN.pdf (Accessed November 2021).

[123] L. Wilcocks, M. Lacity, A. Craig, "Robotic Process Automation ai Wchanging", *Outsourcing Unit Working Research Paper Series*, 15/03, London School of Economics and Political Science, June 2015, p. 12.

[124] R. Baldwin, *op. cit.*, p. 103

creation of LPANs, and more could go to other higher-value tasks such as R&D. Moreover, it has the further advantages of being able to adapt to different workloads almost instantaneously,[125] to be more consistent, and to leave a digital trail which makes regulatory reporting faster and more accurate.[126]

From a technical point of view, the implementation of AI and RPA in SMEs is not a problem. The capital intensity of AI technology lies in the development rather than in the implementation process. Nowadays, specialised companies employ highly specialised personnel – i.e., human capital – and powerful computers which can process the data to train the system – i.e., physical capital. Nevertheless, once they have been developed sophisticated AI systems easily run on regular smartphones and can be used by virtually everybody.[127] This has two main implications. First, the relative absence high capital investments in AI implementation means that virtually every SME, with access to a computer can acquire and implement these systems in their production process. Second, it also means that the development of AI algorithms is mainly carried out in those companies which have both the human and the physical capital to do so. The latter aspect can have consequences on the concentration of [market] power regarding this technology, but, as a matter of relevance, these will not be discussed here.

In addition, over the past decades, AI has assumed a rising geopolitical relevance and has the potential to reshape the balances of power on the international stage. In 2017, Russian president Vladimir Putin expressed his view on the subject, stating that "*Artificial intelligence is the future, not only for Russia, but for all humankind. […] Whoever becomes the leader in this sphere will become the ruler of the world*".[128] Resulting from this epiphany, regional and national governments are also starting to develop strategies to foster AI development and implementation, which will have a substantial impact on future trends of AI implementation in the private sector. A clear example is that of China which recognised the central role of new technologies in geopolitics in 2013, and has put forward the Next Generation AI Development Plan in 2017, with the aim of making the country the global leader in AI.[129] In Europe this kind of initiative can be seen in the EU digital decade, which is the focus of the next section.

2.1 The EU Digital Decade: AI strategy

[125] L. Wilcocks, M. Lacity, A. Craig, *op. cit.*, p. 12-14.
[126] R. Baldwin, *op. cit.*, p. 149.
[127] First-hand interview with Paolo Climaco – AI researcher and PhD candidate at the University of Bönn.
[128] J. Vincent, "Putin says the nation that leads in AI 'will be the ruler of the world'", *The Verge*, September 4, 2017. Available: https://www.theverge.com/2017/9/4/16251226/russia-ai-putin-rule-the-world Accessed June 2021.
[129] P. Mozur, "Beijing Wants A.I. to Be Made in China by 2030", *The New York Times*, July 20, 2017. Available: https://www.nytimes.com/2017/07/20/business/china-artificial-intelligence.html (Accessed November 2021).

In March 2021 the European Commission presented its strategy for the digital transformation of the European Union. It evolves around four main pillars: skills, governments, infrastructure, and business – each of which has specific targets in different technologies.[130] Due to space constraints, these will not be analysed here. Rather, as a matter of relevancy, the focus will lie on the business pillar, and particularly on the AI and Data strategy which aims at "*combin[ing Europe's] technological and industrial strengths with a high-quality digital infrastructure and a regulatory framework based on its fundamental values, to become a global leader in innovation in the data economy and its applications*".[131]

As part of the tech up-take and of the digital transformation of businesses, the Commission's aim is to have at least 75% of companies in the EU using cloud, AI, and big data by 2030. In the *Draft Report on Artificial Intelligence in a Digital Age*, they recognise the strategic and economic importance of such technology. In fact, in point 49 of such report, they state: "*AI is a game changer for the competitiveness of EU industry as it increases productivity, accelerates innovation, makes manufacturing processes and end products safer as well as more sustainable, and could help to increase the resilience of European supply chains*".[132]

This kind of transformation of industries requires massive private and public investments. If, as it has stated, the EU is to become the global AI leader, then it will need to close the huge investment gap between itself, China, and the US. In 2018, EU public investments in AI strongly rose to 3.4 billion EUR. Nevertheless, this sum pales in front of the 31 billion EUR invested by the US and the 21 billion EUR invested by China in the same year. Moreover, a gap is also present in private investment, with 12.3 billion EUR in the US, 4.8 billion EUR in China, and 1.2 billion EUR in the EU.[133] Moreover, in 2018, the number of AI start-ups – a parameter regarded as a good indicator of the future dominance of AI markets – also shows a gap between the three countries. In fact, while the US retains its dominance in this category with 1,393 AI start-ups, the EU and China are much closer to each other – with the former having 402 and the latter 383. Nevertheless, here it must be underlined the fact that, contrarily to China, European start-ups most often face difficulties scaling-up, and, once they do, are very likely to be acquired by large tech corporations based in the US.[134] Improvements in this area mean fostering financial and regulatory certainty, especially through stricter intellectual property laws which grant a clearer and more predictable AI framework in the region. The EU plans to improve both these aspects.[135]

---

[130] European Commission, *EU digital compass*, Brussels, 2020.
Available: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_en (Accessed November 2021)
[131] European Commission, *White Paper on Artificial Intelligence: A European approach to excellence and trust*, European Commission, Brussels, 2020, p. 1.
Available: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf (Accessed November 2021)
[132] A. Voss (Repporteur), *Draft Report on artificial intelligence in a digital age (2020/2266(INI))*, Special Committee on Artificial Intelligence in a Digital Age, European Parliament, 2021, p. 15.
[133] *Ibidem*, p. 22.
[134] *Ibidem*, p. 16.
[135] *Ibidem*, p. 20-29.

Secondly, as they stated in the *White Paper on Artificial Intelligence*, the strategy for data is crucial to the AI one.[136] As explained in section one, high-quality, relevant data plays an important role in the training of the intelligent system. The algorithm's ability to analyse, predict and strategically intervene in complex systems ultimately depends on which data it is being fed. As AI products rapidly move from pattern recognition and insight generation to more sophisticated techniques which grant better decision-making ability, data will become ever more central in the development of this sector. Worldwide, the volume of data produced is expected to increase from 33 zettabytes in 2018 to 175 zettabytes in 2025[137] and The EU wants to strategically contain within its borders the data produced by its citizens.[138] This would enable for the creation of a common data market which can free the productive potential of the growing amount of European data, while also ensuring the respect of European values. To this aim, the Commission plans to invest heavily in "infrastructures, data-sharing tools, architectures and governance mechanisms for thriving data-sharing and Artificial Intelligence ecosystems" in the period 2021-2027,[139] therefore benefiting tall those industries which heavily rely on data use in their productive processes. It envisions a system in which common European platforms provide businesses and citizens with access to a diversified basket of cloud, data-sharing, and storage services to go along with AI applications.

Taken together, these factors show that AI implementation in the EU is not going to stop anytime soon. The overall increase in data – driven by the growth digital economy – as well as the improved access to it thanks to improvements in the digital infrastructure, depicts a scenario in which AI development – heavily depended on data – will continue to grow. Moreover, AI leadership is considered as a critical strategic goal for the European standing in the global economy and international system. It can therefore be expected that the use and development of artificial intelligence will take up more and more space in European societies, with all the implications which this implies.

3. Impact on the Labour Market

---

[136] European Commission, *White Paper on Artificial Intelligence - A European approach to excellence and trust*, European Commission, Brussels, 2020, p. 2.

[137] D. Reinsel, J. Gantz, J. Rydning, *The Digitization of the World From Edge to Core*, Framingham, MA, IDC, November 2018, p. 3.
Available: https://www.seagate.com/files/www-content/our-story/trends/files/idc-seagate-dataage-whitepaper.pdf (Accessed November 2021).

[138] European Commission, *European data strategy: Making the EU a role model for a society empowered by data*, Brussels, European Commission, 2020.
Available: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_en (Accessed November 2021).

[139] European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of Regions: A European Strategy for Data*, Brussels, European Commission February 19th 2020, p. 17.
Available: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0066&from=EN (Accessed November 2021).

In order to analyse the future evolution of the workforce in response to the present-day technological revolution one might be tempted to look at the past. What happened, for instance, to blue collar workers after the first wave of automation in factories? Is it going to be the same this time? There are two main points of positions on this matter: (i) scholars who argue that automation will bring about new, better jobs as it happened after the Industrial Revolution and (ii) those who are more sceptic on the matter, underlying some crucial differences between now and then, and projecting a future in which people will not only be unemployed, they will be unemployable.

3.1 The net effect on the labour market

Let's start by assessing that technological innovation is implemented in the industrial processes precisely to replace costly human labour on some kind of job or task. We shifted from the muscular powered plough to the tractor, from human to robotic assembly lines, from physically handling of cash flows though bank tellers to ATMs because it was cheaper to conduct economic activity in these ways. These innovations rendered labour obsolete and displaced people from labour intensive activities.[140] In much the same way in which the tractor replaced the muscular power plough, AI and RPA are replacing intellectual [back-office] tasks and practices usually performed by humans.

It is worth emphasising the fact that, despite these changes, we are not running out of work. In fact, the cumulative fraction of adults in paid employment has steadily risen during the past century.[141] Historical accounts of technological innovation show the net effect on employment to be mostly positive, with some shock in the short term and a growth in the longer term, resembling the process of creative destruction outlined in section 1.2. Aside from the direct jobs created by tech companies – whose net market impact can be considered negligible[142] – job growth can be justified in different ways, all of which easily follow from some basic economic theory. First, the increase in productivity following AI/RPA implementation brings to lower prices, which in means that a rise in demand will follow, and more supply will need to be created.[143] Second, while prices of basic necessities fall as a result of productivity growth, people's relative income rises, bringing increased consumption for all kinds of goods and services.[144] Third, since higher productivity and lower production costs drive cheaper prices and increase consumption, not only will the company which implemented the AI need to increase its output to meet that demand, its suppliers will do too. This creates a sort of resounding

[140] R. Baldwin, *op. cit.*, p. 54 and 59-61

[141] It has to be pointed out that looking at the demographics of this growth it arises that this trend also reflects women's entry into the labour force.
Source: F.D. Blau, A.E. Winkler, *The Economics of Women, Men, and Work,* 8th ed. New York, Oxford University Press, 2018, Table 5.1.

[142] R. Baldwin, *op. cit.*, p. 163-166.

[143] This is best exemplified by the so-called "Uber Effect". See T. Berger, C. Chen, C.B. Frey, "Drivers of disruption? Estimating the Uber effect", *European Economic Review,* Volume 110, 2018, p. 197-210.

[144] This is often referred to as the "Walmart Effect" on consumers income. See F. Charles, *The Wal-Mart Effect: How the World's Most Powerful Company Really Works – and How it's Transforming the American Economy,* London, Penguin Books, 2007.

effect which increases the need for employment in those and related industries. Finally, new jobs emerge as a direct – frontier jobs – and indirect – wealth jobs and last mile jobs – consequence of innovation.[145] Even though there is "[n]*o economic law [which] dictates that the creation of new work must equal or exceed the elimination of old work, […] history shows that they tend to evolve together*".[146]

On the other hand, automation reduces the number of people employed in existing occupations. In fact, while it will not substitute whole routine knowledge occupations, AI and RPA will massively reduce the number of people working those jobs.[147] In much the same fashion as the introduction of the tractor did not eliminate the occupation of the farmer, service sector occupations will not disappear. They will undergo heavy changes because of the introduction of AI and RPA in the corporate and production processes. The tractor made each farmer increasingly more productive – and able to take on more tasks – in a way that society just needed fewer farmers to meet the markets' demand. As more and more white-collar tasks are automated, each person will be able to produce more, less people will need to be employed, and the headcount for each occupation in which automation is taking place will diminish. The remaining workers will take on a shrinking bundle of highly valued tasks[148] complementary to those conducted to the AI. They will heavily benefit from the automation of lower-value tasks in terms of resources being shifted towards them, of increased demand, and of increased productivity.

3.2 Labour market polarisation

At this point, two interconnected aspects must be underlined. In the age of white-collar automation, jobs will shift towards tasks which are complementary rather than substitutes to AI. Following the reasoning outlined in section 1.1, these tasks can be expected to be (i) non-routine – i.e., not well-documented, not well-defined tasks; and (ii) based on some kind of shared intelligence – i.e., tasks requiring expertise, judgement, and creativity. To put it simply, while non-routine jobs complement AI, routine workers are directly substituted by zero-wage RPA and AI systems. In fact, Acemoglu and Autor (2011) show that, because of their codefiable nature, the routine tasks, no matter if cognitive or manual, are already experiencing a considerable fall in demand.[149] Furthermore, Marcolin et al. (2016) demonstrated how routine intensity is highly correlated with skill level. In fact, high routine tasks – i.e., those most at risk of being completely automated – are heavily taken up by middle-

[145] D. Autor, *Work of the Past, Work of the Future*, Richard T. Ely Lecture, Atlanta, January 4th 2019. Available: https://www.aeaweb.org/webcasts/2019/aea-distinguished-lecture-work-of-the-past-work-of-the-future (Accessed November 2021).
[146] D. Autor et al., *The Work of the Future: Building Better Jobs in an Age of Intelligent Machines*, Cambridge, MA, Massachusetts Institute of Technology, 2020, p. 11-12.
[147] R. Baldwin, *op. cit.*, p.152.
[148] D. Autor, *The work of the future: shaping technology and institutions*, Lugano, Università della Svizzera Italiana, 2019. Available: https://www.youtube.com/watch?v=0FbFjCmZQRM (Accessed November 2021).
[149] D. Acemoglu, D. Autor, "Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings", in *Handbook of Labor Economics, Volume 4b*, Amsterdam, Elsevier B.V., 2011, p. 1075-1078.

skilled workers, which account for about 51.5% of the hours spent on these tasks.[150] At the same time, high-skilled workers account for about 63% of employment in non-routine tasks and jobs – namely those which complement AI systems.[151] Therefore, due to the fact that routine and non-routine tasks are asymmetrically distributed over different skill levels, the routine-bias of technological change also implies a skill-bias. As the demand for routine tasks decreases, that for middle-skilled workers will also decrease, while that for high and low-skilled workers increases along with that for non-routine jobs complementary AI. Together, these factors paint a picture of increasing labour market polarisation – i.e., "*the simultaneous growth of high-education/high-skilled/high-wage and low-education/low-skilled/low-wage jobs at the expense of middle-skilled jobs*".[152]

Let's look at one example. In the period between 1995 and 2015, unemployment rates for people without a higher secondary or tertiary education in the EU-15 went from 12% to 16%. In the same timeframe, people with a tertiary education experienced a decrease in unemployment from 6% to about 5%.[153] The skill distribution of this change shows what this section has argued until this point, namely that the change in unemployment for middle skilled workers was negative for the same period – cumulatively losing about 4.7% of its share between 2008 and 2015. The same analysis shows that, what has been lost in terms of employment share across the middle-skilled category, has gone to increase that of the high-skilled and low-skilled jobs – especially benefiting "professionals" (+5.2%) and "service and sales workers" (+3.5%) in the 2008-2015 period. In short, between 2008 and 2015 demand for high and low-skilled jobs has increased at the expense of middle skilled jobs.

3.3 Implication for inequalities

Due to the different characteristic of the different skill levels, this picture is quite worrying from the point of view of inequality. High-skilled jobs tend to be more highly paid and highly educated. They are usually based on tasks which require creativity as well as the ability to make judgements, making them highly secure and linked to the specific person doing a job. With experience, people in this category become more and more productive, leading to a raise in their wages. By contrast, low-skilled jobs are based on a generic skillset which does not change over time. This means that, by gaining experience, workers do not become more productive in their job, and their wages remain stagnant. Moreover, since they require only a generic skillset, job security in this category is pretty much absent. Finally, middle-skilled jobs are specific to a field and skillset which is accessible by uneducated

[150] L. Marcolin, S. Miroudot, M. Squicciarini, "Routine jobs, employment and technological innovation in global value chains", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, Paris, OECD Publishing, 2016, p. 22-23.
[151] D. Bernhard et al., "The impact of new technologies on the labour market and the social economy", *Science and Technology Options Assessment*, Brussels, European Parliamentary Research Services Scientific Foresight Unit, 2018, p. 20.
[152] D. Autor et al., *The Work of the Future: Shaping Technology and Institution*, Cambridge, MA, Massachusetts Institute of Technology, 2019, p. 22.
[153] *Ibidem*, p. 16.

workers but has the characteristic of improving with experience. This means that people in these jobs see a growth in their wage over their life cycle which represents their rising skill levels, leading to more job security in this category.[154] Given the tendency of the labour market to polarise through higher demand for high and low skilled jobs – which, in turn, is a result of the recent wave of automation –, there is the chance for inequality to crystallise in the future. In other words, as the demand for jobs enabling people to climb the social and economic ladder are less and less demanded as a result of automation, those at the bottom will not have effective means to improve their economic and social situation. This means stagnant wages and low job security. In the meantime, the other demanded category of workers, the high-skilled, will keep benefiting from the increases in productivity brought about by technological innovation. To sum it up in one sentence, in the absence of effective policies, this wave of automation is creating a bimodal job-growth[155] which cuts the jobs bridging between high and low pay – crystallising economic inequality.

4. Conclusion and policy proposals

This paper has argued that job polarisation is the result of the asymmetrical impact of automation on the labour market. It has shown that this is because of the routine-based nature of the skills which make up most middle-skilled jobs which makes AI and RPA their direct substitutes. As argued, the problem does not seem to be a scarcity of jobs. Rather, given the specific characteristics of middle-skilled jobs, the reduction in their demand reduces the opportunities to climb the economic and social ladder, with the potential to crystallise inequalities.

Secondly, the essay has showed that R&D and implementation of these technologies is not slowing down. This results from the combination of market incentives (in terms of competitiveness) the strategic importance of these technologies on the international stage. It has provided an example in this regard, outlining the EU digital strategy and its relevance in fostering public and private investments in AI research and implementation. This has been helpful to give the reader a sense of the urgency to address the problem.

Finally, it might be asked, how do we effectively deal with this problem? Let's start from the assessment that there would be no logic behind stopping technological progress to save people's employability. As shown in section three, technology has the potential to create jobs, and, mainly due to the positive impact on productivity, raise the overall prosperity of society. The issues which have to be dealt with arise from the (non)alignment of demand and supply for skills, as well as in the inequality of opportunities and resources which results from the structural changes to the labour market.

---

[154] A.S. Modestino, "The Importance of Middle-Skill Jobs", *Issues in Science and Technology*, 33, no. 1, 2016. Available: https://issues.org/the-importance-of-middle-skill-jobs/ (Accessed December 2021).

[155] M. Goos, A. Manning, A. Salomons, "Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring", *The American Economic Review*, Vol. 104, No. 8, 2509-2526, August 2014, p. 2513-2515.

Concerning the first, policies that enable skills level to grow at a pace similar to technological change seem to be the best approach to maintaining a somewhat equal distribution of opportunities. These are identified in an educational system with different points of entry, and which targets specifically the adult population.[156] Without such policies, the risk is that of ending up in a situation where labour demand and supply are misaligned – with worrying effects not only on employment but on the overall employability of the workforce. In this regard, research on how AI skills will develop – i.e., which tasks are most likely to be automated –, which skills can best complement them, and which institutional and educational structure can best implement this is needed.

Secondly, this educational structure is to be accompanied by a revision of the fiscal and tax code in such a way that the returns from investments in human capital are at least equal to those in physical one.[157] This would incentivise companies to invest in reskilling – and therefore task creation – at least as much as they invest in machineries which displace workers. Finally, as machines become ever more intelligent, and take up more and more work, further research and experiments on the debated concept of universal basic income should be carried out. It would be a way to efficiently redistribute the prosperity gains without disincentivizing people to work – and without the administrative burden of more complex subsidies programs targeted to the poor.[158]

The AI revolution is challenging the economic paradigm in a somewhat similar fashion to previous revolutionary technologies. Historically, when undergoing these structural changes, markets have always benefited some while leaving others behind. This time, the burden of innovation is mainly falling on middle-skilled workers, with the potential to crystallise social and economic inequalities. In this regard, governments must act as to ensure that their workers remain employable, and that prosperity resulting from technological advancements in AI is effectively shared.

[156] D. Autor et a., *The Work of the Future: Shaping Technology and Institution*, Cambridge, MA, Massachusetts Institute of Technology, 2019, p. 36-40.
[157] *Ibidem*, p. 41.
[158] M. Tegmark, *op. cit.*, p.168-171.

CSIREVIEW

La presenza marittima dell'Unione europea. La geopolitica dei mari: lo sviluppo del potere marittimo dell'Unione europea

Edoardo TAGLIABUE

Abstract: In March 2022, the European Union will adopt the Strategic Compass for Security and Defence, revealing the European Union's new comprehensive action plan: the document that, according to the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy - Josep Borrell, will have to serve as an operational guide for the development of common security and defence policies and the related decision-making process.

Within the document, it will be fundamental to analyze what will be the new global and regional maritime strategy to be implemented by the European Union: from the Mediterranean Sea to the Black Sea, passing through the delicate context in the Indo-Pacific, there are numerous geopolitical challenges that will directly affect the Brussels institutions and its member States. It will therefore require a more cohesive development among EU Member States to increase their capabilities in the area of maritime security, to maintain key alliances with key players in areas of greatest international tension, and, above all, to be able to assume a role as a unified actor in international security.

Key words: difense, security, naval power, geopolitics, European Union.

Sommario: *1. Introduzione: l'importanza della sicurezza marittima — 2. La natura mutevole della sicurezza marittima — 3. Potere marittimo: visione per una strategia futura — 4. L'Unione europea come attore marittimo globale.*

1. Introduzione: l'importanza della sicurezza marittima

Nel mese di marzo del 2022, l'Unione europea dovrebbe ufficialmente rilasciare la cosiddetta *Strategic Compass*: si tratta di un documento in grado di definire la rotta per il futuro dell'UE nel settore della sicurezza e della difesa a livello globale. L'iniziativa ha lo scopo di formulare una prima analisi congiunta dei rischi relativi a tali settori nell'ambito della PSDC (Politica di sicurezza e difesa comune) dell'Unione europea e di trovare soprattutto un accordo su obiettivi strategici chiari e raggiungibili per rafforzare quest'ultima, fungendo da guida politica per il futuro processo di pianificazione militare. Il documento evidenzierà le sfide, le idee, le raccomandazioni e gli obbiettivi in merito alla gestione delle crisi internazionali, allo sviluppo delle capacità e alla partnership a livello globale.

L'elaborato che segue, si soffermerà sulla questione dell'implementazione della sicurezza e del potere marittimo dell'Unione europea, centrale per le ambizioni comunitarie e per emergere come attore globale nel suo insieme. La sicurezza marittima a livello internazionale è sempre più spesso assediata

da tensioni geopolitiche che comportano continue dispute militari. Il Vecchio continente, e in particolare l'Unione europea, è fortemente dipendente dalle rotte commerciali marittime per la proiezione del potere e la sua prosperità economica: basti pensare che il 75% delle merci che entrano in Europa lo fanno oggi via mare e le marine nazionali e le compagnie mercantili europee fanno affidamento sul principio della libera navigazione. Tuttavia, l'espansione navale della Cina nell'Indo-Pacifico, la presenza della Russia nel Mare del Nord, nel Mar Baltico e nel Mar Nero, le tensioni nel Mar Mediterraneo (pensiamo per esempio agli atti ostili della Turchia nel Mediterraneo orientale) mettono in discussione le relative libertà di cui gli europei hanno goduto per decenni.

Naturalmente, resta da valutare se l'Unione sia in grado di generare una maggiore presenza marittima in un contesto così frammentato e conteso. L'UE ha maturato esperienza nel dispiegare operazioni navali, svolgendo funzioni di controllo delle frontiere e di guardia costiera, eseguendo compiti di sicurezza marittima, contrastando la pirateria e conducendo missioni di sorveglianza. Recentemente, l'Unione europea ha anche istituito nuove iniziative come il concetto di Presenza marittima coordinata (*Coordinated Maritime Presence* — CMP), che è stata ideata per migliorare la sicurezza in aree fragili come per esempio il Golfo di Guinea, una regione fortemente caratterizzata da attacchi di pirateria ai danni delle navi mercantili. Alcuni Stati membri dell'Unione europea come Francia, Germania e Paesi Bassi hanno poi investito in strategie nazionali e linee guida per l'impegno marittimo nell'Indo-Pacifico. A questo proposito l'Unione si è posta l'obbiettivo di rilasciare la sua strategia per la regione. A propria volta, anche la NATO sta per rivedere il proprio concetto strategico, che senza dubbio si concentrerà, tra le altre, sulle questioni marittime internazionali più rilevanti.

Per tali motivi il mese di marzo 2022 sarà un momento fondamentale per la nuova Strategia globale in seno all'Unione europea. Gli Stati membri hanno evidenziato la volontà di coordinare le proprie politiche e i propri interessi in tema di sicurezza internazionale, abbandonando i contrasti tra i diversi governi nazionali. Nel nostro caso la *Strategic Compass* andrà anche a fornire una guida più chiara su quale tipo di attore marittimo l'Unione europea dovrebbe diventare. Si tratta di un compito impegnativo, poiché vi è un accordo politico limitato sul ruolo della sicurezza marittima svolto dall'Unione e c'è incertezza su quanto questo interesse espansionista debba estendersi geograficamente quando vi sono tensioni politiche nelle immediate vicinanze dei confini comunitari (basti pensare alla continua instabilità politica in Libia, ai flussi migratori provenienti dal Nord Africa e alla crisi ai confini di Polonia e Bielorussia che mette in allarme i Governi più coinvolti). Affrontando tali delicate questioni, ci si chiederà come la *Strategic Compass* possa consentire all'Unione Europea di fare la differenza nel ruolo di fornitore di sicurezza marittima internazionale. Per questo, sarà fondamentale partire dall'analisi e comprensione della natura contemporanea delle minacce, dei rischi e delle sfide in questo particolare ambito.

2. La natura mutevole della sicurezza marittima

Le marine nazionali europee sono sempre più chiamate a svolgere compiti di sicurezza marittima cooperando tra di loro. La violenta pirateria nel Golfo di Guinea è stata affrontata con una maggiore vigilanza nell'area; l'insicurezza nello Stretto di Hormuz ha portato ad una iniziativa europea di vigilanza marittima e le crisi di lunga data in Libia e nel Corno d'Africa hanno richiesto il dispiegamento di forze navali dell'Unione europea (*Operazione IRINI*[159] e *Operazione Atalanta*[160] rispettivamente). Oltre a queste iniziative, Paesi come Francia e Germania hanno schierato vascelli militari nell'Oceano Indiano e nel Mar Cinese Meridionale. Nel mese di novembre del 2020[161] il ministro della Difesa tedesco, Annegret Kramp-Karrenbauer, ha confermato l'importanza della regione dell'Indo-Pacifico negli equilibri mondiali, affermando che "la Germania deve prendere una sua posizione nella regione" ed aggiungendo che l'Unione europea si sta preoccupando sempre di più dell'agenda economica e geopolitica della Cina nella zona. Inoltre, Kramp-Karrenbauer incontrando Lloyd Austin[162] — Segretario della Difesa statunitense — ha ribadito la necessità della cooperazione nella regione dell'Indo-Pacifico, sostenendone l'importanza per la stabilità internazionale. La Francia, invece, all'inizio del 2021, ha avviato la *Missione Marianne*[163], composta da una nave appoggio e un sottomarino d'attacco nucleare nel Pacifico. Anche se molte di queste iniziative hanno ricevuto impulso a causa della crescente importanza dell'area considerata, è importante notare l'estensione geografica delle ambizioni marittime dei Paesi membri dell'Unione europea e la vicinanza a minacce, rischi e confronti diretti.

Le iniziative dei singoli Paesi membri dell'Unione europea, di cui si è detto, hanno dato origine a interrogativi sul ruolo che il potere nazionale dovrebbe svolgere all'interno della *Strategic Compass* relativamente alla proiezione marittima dell'Unione stessa. Ciò è comprensibile soprattutto se si considera il crescente riconoscimento europeo del fatto che la libertà di navigazione e il diritto internazionale del mare vengono costantemente erosi. Alcuni Stati membri dell'UE sono direttamente coinvolti in questa sfida — per esempio la Danimarca, la Francia e il Portogallo hanno alcune delle più grandi Zone economiche esclusive (ZEE) del mondo se calcolate in km2. Tuttavia;

---

[159] Sito web della missione: https://www.operationirini.eu

[160] Sito web della missione: https://eunavfor.eu

[161] A. Follis, *La Germania invia una nave militare nell'Indo-Pacifico per sorvegliare la Cina*. Disponibile in: https://euractiv.it/section/mondo/news/la-germania-invia-una-nave-militare-nellindo-pacifico-per-sorvegliare-la-cina/. Consultato il 26 ottobre 2021.

[162] U. S. Secretary of Defense on his First Official Visit with German Counterpart, 13 April 2021. Disponibile in: https://www.bmvg.de/en/news/us-secretary-of-defense-visits-german-defence-minister-5054754. Consultato il 26 ottobre 2021.

[163] Mission Marianne: "*Un exemple de coopération entre forces de surface et forces sous-marines*". Disponibile in: https://www.defense.gouv.fr/espanol/marine/actu-marine/mission-marianne-un-exemple-de-cooperation-entre-forces-de-surface-et-forces-sous-marines. Consultato il 26 ottobre 2021.

mari e oceani liberi e sicuri sono nell'interesse di tutti i Paesi dell'Unione europea, poiché forniscono la base per la prosperità economica del continente. Sono dunque evidenti le ragioni commerciali e di sicurezza nel rafforzare la presenza marittima dell'Unione a livello globale. Infatti, anche gli operatori del settore marittimo stanno prendendo sempre più in considerazione le questioni geopolitiche quando assicurano le compagnie di navigazione, le navi e i porti[164].

Anche se alcuni Stati membri dell'Unione europea non vedono il bisogno immediato di una virata politica verso l'Indo-Pacifico, la Cina rimane un rivale crescente che non può essere trascurato. Pechino possiede la più grande marina militare del mondo per difendere e sorvegliare la sua rete globale di progetti infrastrutturali, gli interessi nell'ambito delle materie prime e gli investimenti marittimi[165] sia a livello civile, sia, soprattutto a livello militare. Ad ogni modo, analisti e osservatori internazionali ribadiscono l'idea di non sopravvalutare l'importanza delle dimensioni della marina cinese, nonostante essa abbia anche condotto le prime esercitazioni nel Mar Mediterraneo e stia espandendo la sua base navale a Gibuti. Pechino può non essere considerata una potenza marittima tradizionale[166], tuttavia la sorprendente crescita della propria industria navale commerciale e la proprietà delle infrastrutture portuali la rendono una potenza in rapida ascesa anche in questo particolare settore. Mentre la Cina non cerca ancora un conflitto navale al di là delle sue immediate vicinanze (si fa spesso riferimento alle dispute territoriali nel Mar Cinese Meridionale), essa utilizza la propria marina militare con lo scopo di proteggere le flotte di pescherecci cinesi che operano in luoghi ad alto rischio di tensioni. Tuttavia, la crescente potenza marittima della Cina non è semplicemente una preoccupazione dal punto di vista degli assetti navali. Una delle sfide che la *Strategic Compass* dell'Unione europea dovrà affrontare sarà quella di rispondere efficacemente alla crescita delle minacce ibride marittime. A questo propositivo, la Convenzione delle Nazioni Unite per il diritto del mare (UNCLOS), la Carta delle Nazioni Unite e il diritto internazionale consuetudinario si trovano in una posizione ambigua ed orizzontale, uno accanto all'altro. Eppure, nessuno di questi strumenti giuridici legittima, da un lato, l'uso della forza navale e, dall'altro, il conflitto marittimo non-militare. Questo è il motivo per cui è difficile dare risposte alla costruzione di isole artificiali, al dragaggio illegale della sabbia, all'estrazione di risorse dai fondali, alla collisione di navi civili e militari, alle minacce di sottomarini o all'uso di pescherecci o guardie costiere come "milizie marittime" per procura. L'ambiguità giuridica e la congestione inerente al dominio sui mari

[164] Rising geopolitical tensions threaten global shipping, 15 Luglio 2020. Disponibile in: https://www.agcs.allianz.com/news-and-insights/expert-risk-articles/shipping-2020-geopolitical-tensions.html. Consultato il 26 ottobre 2021.

[165] T. Ciocchetti, *I cinesi stanno costruendo la più grande marina del mondo, per farci cosa?*. Disponibile in: https://www.difesaonline.it/mondo-militare/i-cinesi-stanno-costruendo-la-più-grande-marina-del-mondo-farci-cosa. Consultato il 27 ottobre 2021.

[166] A.D., Lambert, *Sea Power States: Maritime Culture, Continental Empires and the Conflict that Made the Modern World,* New Haven/London, Yale University Press, 2018, p. 321.

danno luogo a scappatoie legali e normative che possono diventare vulnerabilità di sicurezza anche a livello internazionale[167]. Vulnerabilità che la Cina sfrutta attraverso una strategia che combina forme militari e civili di coercizione marittima. È qui importante sottolineare come tali tattiche ibride non siano utilizzate soltanto dalla Cina. Si possono infatti fare degli esempi che riguardano la Turchia: Ankara sta impiegando metodi simili nel Mar Mediterraneo orientale attraverso l'uso di navi da ricognizione per trivellare illegalmente entro le acque territoriali e nella Zone economiche esclusive (ZEE) di Cipro. La sicurezza marittima delle aree contigue all'Unione europea è quindi un'altra questione urgente per una proiezione marittima più incisiva e determinata a livello comunitario.

3. Potere marittimo: visione per una strategia futura

Data la moltitudine di minacce, rischi e sfide marittime che l'Unione europea deve affrontare a livello regionale, ma anche globale, è necessario riflettere sui modi in cui la strategica di difesa e sicurezza potrebbe migliorare l'approccio dell'Unione alla questione. Le preoccupazioni in questo ambito sono numerose ed emergono in diversi settori politici e aree geografiche, per cui le decisioni concrete dovranno rispondere direttamente alle minacce di cui sopra. Vale la pena di riconoscere, però, che le risposte non possono essere inquadrate esclusivamente in termini di potenza navale o di potere militare. Una delle sfide principali riguarderà infatti il bilanciamento tra i diversi approcci degli Stati membri dell'Unione europea alla sicurezza marittima. E dunque tra chi, come Francia o Germania, sarà propenso ad un ruolo da protagonista soprattutto tramite le proprie marine militari e chi, come l'Italia, proseguirà per vie diplomatiche e negoziali, ma anche di cooperazione multilaterale, con i propri alleati nelle diverse regioni ad alta tensione internazionale. Inoltre, sarà anche un test per valutare la complementarietà tra la sicurezza marittima dell'Unione europea e gli sforzi in materia di gestione delle crisi e di rafforzamento delle capacità sulla terraferma, nonché gli sforzi più ampi in materia di governance marittima. Tuttavia, è bene ricordare come già in precedenza l'UE avesse avviato esercitazioni congiunte con le autorità degli Stati membri. Un esempio classico, è stata quella denominata COASTEX 19 sotto la presidenza italiana dell'ECGFF (European Coast Guard Functions Forum) con la partecipazione di mezzi navali, aerei e squadre d'imbarco. Tale esercitazione ha contribuito a condividere le competenze, testare l'interoperabilità, migliorare la formazione congiunta e identificare le eventuali lacune. Per questo — a giudizio di chi scrive — la futura *Strategic Compass*, tenendo in considerazione quanto appena detto, dovrà anche comportare l'organizzazione di workshop dedicati e facilitare la collaborazione dei contatti operativi così come lo scambio di informazioni per le attività marittime.

[167] T. Lohela, V. Schatz, 'Handbook on Maritime Hybrid Threats - 10 Scenarios and Legal Scans', *Hybrid CoE Working Paper*, No. 5, 22 November 2019. Disponibile in: https://www.hybridcoe.fi/publications/hybrid-coe-working-paper-5-handbook-on-maritime-hybrid-threats-10-scenarios-and-legal-scans/. Consultato il 27 ottobre 2021.

Un primo pacchetto d'interventi dovrà essere varato in riferimento alla gestione delle crisi internazionali: è necessario che venga delineata con chiarezza la possibilità concreta di dispiegamenti di forze navali dell'Unione europea entro un massimo di 5-10 anni. Al momento gli assetti militari navali schierati dalle istituzioni di Bruxelles risultano essere l'Operazione IRINI e l'Operazione ATALANTA, visto che le principali forze da combattimento europee sono ancorate a missioni terrestri, come in Sahel, oppure a missioni di coordinamento e cooperazione con gli alleati atlantici in Medio Oriente. A livello comunitario, dunque, c'è poca preparazione soprattutto per quanto riguarda gli schieramenti di forze anfibie in aree geografiche delicate come l'Indo-Pacifico; questo aspetto risulta essere preoccupante se ci si aspetta che l'Unione risponda alle crisi che potrebbero verificarsi in questa regione in un futuro prossimo.

Una delle caratteristiche che la *Strategic Compass* sulla sicurezza marittima dell'Unione europea dovrà affrontare, riguarderà la possibilità di dispiegamento di forze navali snelle con una capacità di coordinamento ben dettagliata, ovvero di forze anfibie. La UE, infatti, non è in grado di impegnarsi in operazioni di questo tipo in aree marittime geopoliticamente contese. Una presenza navale continua e credibile dell'Unione nelle zone litorali del Golfo di Guinea, del Mar Mediterraneo, dell'Africa orientale e dell'Indo-Pacifico avrebbe un effetto deterrente, laddove le forze anfibie e i mezzi militari associati potrebbero condurre operazioni speciali, missioni di salvataggio ed evacuazione e sostenere gli sforzi umanitari in caso di disastri indotti dal clima. Le formazioni anfibie potrebbero anche fornire all'Unione europea una capacità operativa a breve termine rispetto al dispiegamento di unità più grandi, qualora fosse necessario[168]. Non va trascurato il fatto che una presenza marittima permanente e credibile sarà probabilmente accolta con favore dagli alleati che si occupano di contenere la crescente potenza navale della Cina, e contribuirebbe ad aumentare il peso diplomatico complessivo dell'Unione europea in aree delicate come l'Indo-Pacifico.

Un altro elemento da tenere in considerazione, sarà l'implementazione delle esercitazioni marittime dell'Unione europea con gli alleati internazionali, poiché in grado di offrire a Bruxelles la possibilità di sviluppare le proprie attività di coordinamento civile-militare. Nel corso degli anni, d'altronde, la UE ha già pubblicato una serie di documenti relativi al settore marittimo sulla cosiddetta *blue economy*, sull'Indo-Pacifico, sulla *governance* degli oceani, sull'Artico: si ricordano, per esempio, la *EU Maritime Security Strategy* (EUMSS[169]), oppure la *Joint Communication on International Ocean Governance* (IOG[170]). Un modo per gestire la sovrapposizione con la futura *Strategic Compass* è quello di combinare e sostituire

[168] P. Roberts, *'The Future of Amphibious Forces'*, The RUSI Journal, Vol. 160, No. 2, 2015, pp. 40-48.

[169] Maritime security strategy: The EU's maritime security strategy (EUMSS) is built upon closer collaboration within the EU, across regional and national levels. Disponibile in: https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/ocean/blue-economy/other-sectors/maritime-security-strategy_it#ecl-inpage-647. Consultato il 28 ottobre 2021.

[170] Governance internazionale degli oceani: un'agenda per il futuro dei nostri oceani. Disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0049&from=EN. Consultato il 28 ottobre 2021.

le strategie esistenti, data la natura ibrida delle minacce marittime. Un punto di partenza ovvio sarebbe quello di fondere l'EUMSS e la IOG attraverso un documento strategico consolidato. Il processo alla base di un tale sforzo incoraggerebbe anche la Commissione europea e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) a collaborare molto più strettamente sulla sicurezza marittima. La prima, dopotutto, continua a sostenere il lavoro di tutte le agenzie per identificare le future capacità operative e incentivare i programmi di ricerca e investimento nell'innovazione tecnologica nel settore della sicurezza marittima.

Un ruolo importante è svolto poi dalle marine europee che conducono attività di sorveglianza e di *intelligence* sui mari, anche se tale compito è oggi ostacolato dalla frammentazione degli sforzi di raccolta dati, acquisizione di immagini e rilevamento di sistemi ostili. A questo proposito, la *Strategic Compass* potrebbe spingere l'ago della bilancia verso una seria razionalizzazione delle attuali capacità di sorveglianza marittima dell' intera Unione europea. Per esempio, il progetto MARSUR guidato dall'Agenzia europea per la difesa (AED), che permette il dialogo tra i sistemi informativi navali continentali, ha iniziato solo provvisoriamente a comunicare con il *Common Information Sharing Environment* (CISE) dell'Unione. Il CISE, del resto, collega circa 300 autorità di sorveglianza marittima per monitorare la pesca illegale, l'inquinamento e il controllo delle frontiere. Questo sforzo congiunto è consentito da un software di scambio automatico che si basa anche sull'*intelligence* geospaziale svolta dal Centro satellitare dell'Unione europea (EU SatCen). L'AED avrà quindi la funzione di individuare nuovi progetti di collaborazione e armonizzare i sistemi di informazione dei diversi centri marittimi nazionali e comunitari.

In sostanza, quindi, si è visto come l'Unione europea non sia sprovvista di strumenti e istituti che hanno al centro dei loro obbiettivi il controllo dei mari, la gestione delle frontiere e la possibilità di emanare politiche in questo settore così complicato. Tuttavia, alcune delle più importanti capacità di sorveglianza marittima a disposizione dell'Unione europea non sono affatto gestite dagli attori della difesa: per esempio, *l'European Maritime Safety Agency* (EMSA) che utilizza droni ad alta tecnologia, ha il compito di rilevare l'inquinamento marittimo, garantire il monitoraggio delle frontiere e contrastare la pesca illegale. Tuttavia, non vi è un unico centro di sorveglianza marittima a livello continentale che possa rispondere alle esigenze degli attori civili e militari che operano nel settore. Se l'Unione europea deve essere in grado di raccogliere e gestire i dati in modo coerente, è necessario collegare meglio tutti gli strumenti e gli istituti a disposizione delle autorità di Bruxelles. La *Strategic Compass* potrebbe, quindi, suggerire diverse modalità per migliorare il coordinamento della sorveglianza marittima all'interno delle strutture attuali oppure creare un unico quadro integrato che possa coprire simultaneamente la sicurezza nei mari, le minacce ibride, le crisi legate al clima, la protezione delle infrastrutture critiche e la pirateria. Un tale sistema non è semplicemente necessario per le attività legate alla Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea, ma anche per gli sforzi di

protezione civile della stessa, la gestione delle frontiere e i propri obblighi di mutua assistenza e solidarietà.

Se è corretto assumere che l'Unione europea debba affrontare la competizione geopolitica, le minacce ibride marittime e gli effetti dei rischi indotti dal clima nei prossimi 5-10 anni, allora questo richiederà un chiarimento sulle priorità e le capacità di Bruxelles. Va detto che non ci può essere alcuna ambiziosa presenza navale dell'Unione europea senza investimenti da parte degli Stati membri e un impegno a utilizzare le capacità di ciascuno. Tuttavia, si stanno facendo dei piccoli passi in avanti attraverso la PESCO e la *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD), all'interno della quale si parla già di una forza europea da sviluppare entro il 2030, al fine di garantire la sicurezza nelle acque vicine al territorio dll'Unione[171]. La PESCO, inoltre, è anche sede di sei progetti specifici che riguardano le contromisure contro le mine subacquee, la sorveglianza marittima, i sistemi antisommergibile senza equipaggio e le navi da pattugliamento[172]. Lo sviluppo di alcune di queste capacità nell'ambito della PESCO e della CARD sarebbe un indicatore di quanto siano ambiziosi gli Stati membri riguardo alla sicurezza marittima[173].

Un ultimo elemento da tenere in considerazione è il ruolo della *partnership* transatlantica: nei prossimi anni sarà necessaria una più stretta cooperazione UE-NATO e UE-USA, soprattutto per quanto riguarda la sicurezza marittima in aree come il Mar Baltico, il Mar Nero, il Mar Mediterraneo e l'Indo-Pacifico, anche alla luce del fatto che gran parte della difesa dai missili balistici dell'Europa è garantita in mare dall'Alleanza Atlantica. D'altronde, il Rapporto NATO-2030[174] ha già specificato come sia necessario, da un lato, un aggiornamento della strategia marittima dell'Alleanza e, dall'altro, più strette consultazioni UE-NATO sulla sicurezza dei mari nella sua dimensione globale. Tuttavia, tale processo non risulterà di facile compimento, viste le attuali tensioni con la Turchia per le sue attività ostili nel Mar Mediterraneo orientale. La cooperazione UE-NATO sarà anche plasmata dalle richieste concorrenti di rafforzare le forze navali permanenti della NATO, al fine di scoraggiare la Russia, e contestualmente dalle crescenti iniziative guidate dagli Stati Uniti per garantire che l'Alleanza risponda al contenimento della Cina nell'Indo-Pacifico. In un tale contesto, solo un aumento significativo e

[171] European Defence Agency, '2020 CARD Report - Executive Summary', 2020. Disponibile in: https://eda.europa.eu/docs/default-source/reports/card-2020-executive-summary-report.pdf. Consultato il 29 ottobre 2021.

[172] I progetti PESCO nel settore marittimo sono consultabili e disponibili in: https://pesco.europa.eu/#projects

[173] In sostanza si fa riferimento a investimenti in sensori marittimi avanzati, in sistemi di propulsione ad alta tecnologia, in sistemi a pilotaggio remoto di mezzi marittimi, connettività digitale, attacchi di precisione e difesa missilistica, intelligenza artificiale per gestire congiuntamente le grandi quantità di dati marittimi portuali.

[174] NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General. 25 November 2020: Disponibile in: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf. Consultato nel novembre 2020.

sostenuto degli assetti navali e dei mezzi di supporto nei prossimi decenni permetterà alle marine europee di far fronte alle loro responsabilità nella NATO.

4. Conclusione: l'Unione europea come attore marittimo globale

Nelle regioni geopoliticamente più rilevanti del pianeta, le minacce, i rischi e le sfide alla sicurezza marittima stanno aumentando. Ciò non può che avere un impatto diretto sulla sicurezza e sulla prosperità economica dell'Unione europea, per cui è lecito affermare che le ambizioni di Bruxelles passino anche per lo sviluppo di una sicurezza marittima più efficace e coerente. Si tratta di un settore chiave che necessita di cospicui investimenti e di un aumento delle capacità (*assets*, *know-how*, innovazioni tecnologiche ecc). Una potenza navale comunitaria risulterà essere una componente critica delle ambizioni marittime globali dell'Unione europea, nonostante la realtà odierna sia — con l'eccezione di alcuni Paesi — di diffusa trascuratezza. Se dunque la UE vuole mantenere il libero accesso ai beni comuni globali ed al contempo il proprio potere economico, questa situazione necessita di un mutamento radicale.

Inoltre, è fondamentale ricordare che una maggiore potenza marittima europea non può essere calcolata solo quantificando le capacità militari degli Stati membri. Del resto, la potenza navale e la potenza marittima sono collegate, ma distinte: non ci può essere una strategia marittima coerente per l'Unione europea senza chiarire il motivo per cui tale settore è intrinseco alla sicurezza, alla libertà e alla prosperità continentale. Per lo stesso motivo risulta fondamentale specificare come e dove la UE stessa dovrebbe agire per salvaguardare i suoi interessi e valori. La *Strategic Compass*, quindi, deve tenere conto del fatto che l'Unione europea si trova in una posizione geograficamente unica per generare potere marittimo, soprattutto qualora riesca a fondere con successo le politiche di commercio e investimento, partenariato, connettività, sicurezza e difesa. L'attuazione di tali funzioni da parte dell'Unione richiederà una gestione congiunta della sicurezza marittima da parte delle istituzioni di Bruxelles e, in particolare, da parte della Commissione europea, del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e dell'Agenzia europea di difesa (AED). Tale coordinamento è sicuramente ciò che il Consiglio europeo ha sottinteso quando ha ribadito che la *Strategic Compass* "debba fare uso dell'intera gamma di strumenti della UE"[175].

L'Unione europea dovrà quindi necessariamente agire come fornitore di sicurezza nel settore marittimo aumentando il suo profilo operativo come attore globale, sottolineando il costante impegno a favore del multilateralismo e di un ordine basato su regole chiare e codificate, attraverso l'applicazione universale dell'UNCLOS. La prosperità dell'Unione europea passa attraverso il sostegno alla libertà di navigazione, proteggendo le rotte marittime internazionali (strategiche per

[175] Statement of the Members of the European Council, SN 2/21, 26 February 2021, p. 4-5. Disponibile in: https://www.consilium.europa.eu/media/48625/2526-02-21-euco-statement-en.pdf. Consultato il 5 novembre 2021.

l'economia comunitaria), combattendo la criminalità internazionale e promuovendo un accesso sostenibile ai beni comuni globali. L'avvento della digitalizzazione e dell'automazione dello scambio di informazioni, anche attraverso l'intelligenza artificiale, promette ulteriori progressi nel settore marittimo, sostenendo l'ambizione dell'Unione europea a svolgere un ruolo efficace nella sicurezza globale.

CSIREVIEW

Gli Slavi nella Repubblica di Moldavia: l'impatto dell'identità sull'assetto statale di un paese in transizione alle porte dell'Europa, tra influenze contrapposte

Alessandro VITIELLO

Abstract: With a methodological approach to border studies, the research asks increasingly critical questions of the post-Crimean context represented by the causal relation between ethnicity and conflict, with special interest for transitionary contexts. First and foremost, how to establish the minority-majority relation? Also, how to structure Russia's influence in the region? A reflection clearly influenced by C. Raffestin and the methodology of Mappe-Monde and shaped around application of theory. The core research methodology - definable as «FCD» - is used in all research operations. It serves to "ethno-found" the Slav-Romanians relation, to photograph Russia's influence by adopting a policy-trajectory and, finally, to extrapolate research findings. By studying the Moldovan region, the research findings demonstrate that, when antagonistic, the minority-majority relation potentially vehiculates external influences. A binary context as the Republic of Moldova, split between Bessarabia and Transnistria, is exposed to a dilemma: moving towards a national state or towards federalization. An unachieved transition from territory-based to an identity-based system. In transitionary regions, as demonstrated by this case study, ethnicity potentially impacts the future arrangement of a country. Finally, the study aims at promoting the discussion on the role of the European Union's external action in the region.

Key words: minoranza, identità, transizione, Moldavia, Transnistria, protezione, Russia, confini europei

Sommario: *1. Introduzione – 2. La collocazione teorico-metodologica dello studio – 2.1 Gli "studi di confine" – 2.2 Riflessioni indotte da C. Raffestin – 3. Definire lo stato dei rapporti interetnici in Moldavia – 4. Il retroterra della protezione delle minoranze in Moldavia: la traiettoria di policy – 5. Risultati – 6. Conclusioni*

1 Introduzione

Seguito all'annessione della penisola crimeana da parte della Federazione russa nel 2014 e, più di recente, alla ripresa del conflitto nel Nagorno-Karabakh, gli studi di sicurezza, con particolare riferimento allo spazio post-sovietico sono prepotentemente riemersi nell'ambito delle discipline sociali ed umanistiche. Un interesse amplificato dalla ripresa del dibattito sul ruolo dell'azione esterna dell'UE, che non potrà prescindere dalla sua autorevolezza nel vicinato orientale. Sebbene una parte consistente di studi si sia concentrata, da un lato in modo generico sul nesso causale tra conflittualità ed etnia, dall'altro sulla loro applicazione teorico-metodologica a diversi contesti militari, poco è stato scritto sul conflitto moldavo. Si tratta tuttavia di uno studio da cui poter evincere elementi teorici di rilievo scientifico relativi a tutti quei contesti connaturati dall'aspetto della transitorietà.

In tal senso, questo studio è teso ad elaborare, per mezzo di un dettagliato riferimento teorico-metodologico, un'analisi originale su questo rapporto. L'obbiettivo scientifico è duplice: da un lato, quello di apportare deduzioni circa lo stato dei rapporti interetnici, d'altra parte quello di strutturare l'influenza dello Stato russo in questo contesto, tesa alla transizione identitaria. Alla base delle assunzioni vi è la rigida bipartizione di un contesto territoriale (un binomio, Bessarabia-Transnistria): un contesto a maggioranza romena, l'altro a maggioranza slava. Questa distinzione costituisce il fattore determinante del dilemma moldavo, ovverosia della transizione del paese verso uno Stato-nazionale o una federazione. La Transnistria, inoltre, è veicolo d'influenza russa sulla transizione moldava. Si tratta pertanto di una transizione, quella moldava, incompleta:

quale impatto ha lo stato dei rapporti interetnici sull'assetto futuro del paese? Come strutturare l'influenza russa, ovverosia la spinta prodromica alla federalizzazione? Uno studio, questo, che è teso ad affrontare con l'ausilio di strumenti metodologici la risposta a queste domande, e che ha per obiettivo implicito quello di aumentare la consapevolezza di quanto il vicinato europeo sia strategico per un'Unione europea che – per aumentare la propria autorevolezza – dovrà interessarsene ed assumersi un compito sempre più risolutivo. Si può pertanto procedere con una breve analisi degli studi in materia ed una descrizione dell'impianto teorico-metodologico, per poi fondare il rapporto tra etnia e conflittualità, fotografare il contesto moldavo e l'influenza russa (con l'ausilio di materiale in lingua romena e russa) ed, infine, discutere i risultati.

2. La collocazione teorico-metodologica dello studio

2.1. Gli studi di confine

La letteratura sui confini è ricca, interdisciplinare, e conosce costanti sviluppi a partire dagli anni '70 del secolo scorso. Per via della sua ampiezza, si può fare riferimento ad un solo filone di questi studi che secondo Kolossov, sono distinguibili in tradizionali e post-moderni. Inoltre, se è vero che la disciplina geografica ha svolto, si, un ruolo pionieristico nello studio dei confini, ne ha poi persa la centralità.
Un filone, i cui autori principali possono essere considerati, Goertz, Diehl, Gurr, Starr, Kirby, si è rilevantemente interessato al ruolo svolto dalle frontiere nelle relazioni internazionali.[176] Questo lavoro trova spontanea collocazione ed ispirazione nell'ambito di questi studi, caratterizzati da un approccio empirico ai confini: per lo più tradizionale, dunque. Un filone di studi che, più precisamente, è stato definito «nuova geografia politica», e che è emerso a metà degli anni '70, prima degli approcci postmoderni. Come si evince dalle classificazioni di Kolossov, viene enfatizzata l'analisi della sicurezza delle frontiere, nonché alla militarizzazione, alle questioni legate alla nazionalità.[177] Particolare enfasi è altresì attribuita a relazioni causali, trattandosi di studi empirici. Infine, negli ultimi anni è stata attribuita da suddetto filone maggiore attenzione alle questioni transfrontaliere
Una seconda, distinta, tipologia di studi è oggetto di riflessione: gli studi incentrati sui conflitti congelati. Anzitutto, la nozione di conflitto congelato si è addentrato nel vocabolario della politica internazionale nei primi anni '90, dopo il crollo dell'Unione Sovietica.[178] Fa spesso allusione ai conflitti etnici che, prolungatisi nel tempo in particolare nello spazio post-sovietico, sono irrisolti. Più precisamente, si tratta di situazioni caratterizzate dall'incostanza nell'ostilità, anzi, da picchi di tensioni ben localizzati nel tempo.
Trattasi di una nozione tralasciata dal diritto internazionale pubblico, nonché dagli studi sui conflitti etnici e di mediazione dei conflitti.[179]
I conflitti congelati sono per lo più studiati attraverso l'analisi di due aspetti: la concettualizzazione e la risoluzione.
Un insieme di studi è volto a riflettere sulla stessa definizione del conflitto, come "congelato". Si contano pochi - anche se rilevanti - tentativi di concettualizzare i conflitti congelati. Perry ha formulato una definizione, oggi ampiamente condivisa dagli studiosi[180]: sono conflitti congelati quelle «situazioni di conflitto in cui la violenza è cessata, ma gli interessi intrinseci delle parti rivali non sono stati in alcun modo attenuati, né affrontati».
Secondo Lynch, Morar e Broers, l'aggettivo congelato illude, o quantomeno suggerisce ma in modo

[176] A. Paasi, *A Border Theory: An Unattainable Dream or a Realistic Aim for Border Studies?,* in the Ashgate Research Companion to Border Studies, Wastl-Walter, London, 2011, p.13-17
[177] N. Vaughan-Williams, *Border Politics: The Limits of Sovereign Power*, University Press, Edinburgh, 2012, p.18-24
[178] *Ibidem*
[179] A. Ghazarians, From Frozen Conflicts to Unrecognized Republics: The *de facto* States in the Emergent Region of the Post-Soviet States of the South Caucasus, The Fletcher School of Law and Diplomacy, 2007, p.143
[180] C. Reimann, Assessing the State of the Art in Conflict Transformation, Berghof Research Center for Conflict Transformation, 2009, p. 14-19

erroneo che i conflitti possono siano sospendibili,[181] sulla stessa linea di pensieri rispetto a Fregoso e Zivkovik. Questi ultimi definiscono incoerente con la nozione dinamica di guerra un tale aggettivo. Un secondo insieme di contributi è invece volto ad analizzare l'aspetto risolutivo dei conflitti congelati. Welt, Fregoso e Zivkovik rientrano tra questi autori, spesisi nell'analisi di meccanismi di risoluzione di tali conflitti. Baltag e Ora hanno poi messo in discussione il ruolo dell'UE nella risoluzione dei conflitti congelati.
Infine, se paragonati ai conflitti in Crimea o in Georgia, o anche gli studi sul Nagorno-Karabakh, gli studi volti ad esaminare il contesto moldavo, e quindi anche il conflitto congelato in Transnistria, sono meno robusti.

2.2. Riflessioni indotte da C. Raffestin

Presupposto essenziale di tutto il lavoro di ricerca è la definizione di un impianto metodologico preciso. Il metodo utilizzato è empirico: la ricerca segue un ordine logico-deduttivo per arrivare ai risultati. Anzitutto, viene stabilito il nesso di causalità tra le variabili (dipendente ed indipendente). In seguito, si procede con l'osservazione di dati trasversali (ovvero di un particolare momento temporale), ed alla loro sistematizzazione logica, che segue un criterio stabilito. In questo senso, le tabelle forniscono un ausilio non trascurabile nella raccolta dei dati e nella loro riorganizzazione concettuale. Infine, le deduzioni emergono come conseguenza deduttiva: vengono pertanto costituite delle relazioni sulla base teorico-metodologica dello studio svolto: esse sono fondate e dedotte per mezzo di criteri logici.
Le banche dati costituiscono un particolare ausilio nella raccolta di dati trasversali alla base di suddette osservazioni empiriche. Inoltre, quando necessario, è fatto riferimento allo studio di noti autori relativi all'interpretazione di queste banche dati.
Per enfatizzarne l'aspetto empirico e deduttivo, si è attribuita una denominazione a suddetta metodologia: «FCD», ovverosia anzitutto fondare, poi categorizzare, ed infine dedurre.
Pur collocandosi nell'ambito degli studi di confine, noti per la loro interdisciplinarità, questo studio trae particolare ispirazione da trattati e studi di geografia politica. In particolare, le riflessioni sono per lo più indotte dagli studi di C. Raffestin.
Nel suo lavoro critico, egli sostiene che un attore deve «riconoscersi attraverso lo spazio»[182], concependo poi un processo ciclico chiamato TDR[183]. Come un insieme di punti su uno spazio cartesiano, gli attori avviano le loro territorializzazioni. Si tratta, invero, sempre di una contrapposizione asimmetrica, oltre che ciclica: laddove un attore territorializza, l'altro de-territorializza (abbandono o de-codificazione del territorio). Si tratta di un processo che si ripete, il sistema si riorganizza (attorno ad un nuovo centro) ed il potere è ridistribuito. Riconoscendosi per mezzo dello spazio, suddetto processo è un aspetto fondante della loro politica.
Le frontiere tra stati sono perciò quelle realtà maggiormente esposte a tale processo, motivo per cui oggetto principale di questa ricerca è una frontiera.
Infine, il metodo cartografico relativo alle illustrazioni è derivato da Mappe Monde, Maison de la Géographie di Montpellier. Le carte traggono in effetti ispirazione dagli esempi transalpini di geografia politica o dei "francesi di Mappe-Monde".

3. Definire lo stato dei rapporti interetnici in Moldavia

Va detto anzitutto che la minoranza russofona è per lo più urbana, e che risulta prevalentemente concentrata nelle regioni settentrionali ed orientali della Repubblica moldava. A parte la Transnistria – dove i russofoni sono maggioritari – sulla riva occidentale del Nistro, in Bessarabia, rappresentano una consistente minoranza nell'ambito delle principali città moldave. Nel distretto di Chişinău, infatti,

[181] M. Smetana, Ludvik, Unpacking the Dynamics of Frozen Conflicts, International Studies Association Paper, Baltimore, 2017
[182] C. Raffestin, *Pour une géopolitique du pouvoir*, Litec, Paris, 1981, p.29
[183] Processo di Territorializzazione – Deterritorializzazione – Riterritorializzazione

costituiscono quasi il 14% della popolazione (circa 100.000 residenti) e quasi il 20% nel distretto di Bălţi (circa 20.000 residenti).[184] Sulla riva orientale del Nistro, in Transnistria, rappresentano il 63% della popolazione: in questa regione, ad essere minoritari, sono in effetti i romeni/moldavi.
Va poi fatta una considerazione: nella Repubblica di Moldavia, i non-romeni (non-moldavi) tendono ad assimilarsi alla cultura ed alla lingua russe. Tale comunanza linguistico-culturale è alla base di un'identità: i russofoni diventano piuttosto «slavi», una categoria che riunisce, oltre ai russi, gli ucraini, i bielorussi ed i bulgari, e che li distingue politicamente. Pertanto, sotto un profilo analitico – e rispetto ad altri paesi – in Moldavia gli slavi sono un gruppo unitario, e questa compattezza li rende sicuramente una forza politica più significativa di quanto non sarebbero i russi se presi da soli.[185] A titolo di esempio, nei distretti di Briceni ed Edinet si constata la presenza di una consistente minoranza di ucraini, ma di un esiguo numero di residenti di etnia russa. Così, se i russi costituiscono solo il 6% della popolazione della Bessarabia – del territorio controllato da Chişinău – gli slavi sono in totale il 16% della popolazione totale della stessa regione.
Gli slavi godono di una radicata e penetrante rappresentazione politica, sostenuta dall'esistenza di diversi tipi di organizzazioni. La politica in Bessarabia, perciò, poggia in buona parte su un sostrato politico intriso di un indiscusso orientamento filorusso, e perciò maggiormente legato alla stessa Russia. Tra questi, il «Partito dei Socialisti della Repubblica di Moldavia» (PSRM) è sicuramente l'organizzazione filorussa più influente, con un quarto dei seggi all'interno del *Parlamentul* moldavo[186]: è anche il partito più coeso dell'intero ecosistema partitico del paese, esonerato dalla logica – invece frequente tra i partiti filoeuropei – delle coalizioni. La compattezza di questa forza politica non solo la contraddistingue dagli altri partiti moldavi, ma ne fa anche un punto di forza: proprio poiché accentrata, la politica filorussa in Moldavia – sul piano prettamente parlamentare – è meno scossa da tensioni interpartitiche e perciò più solida. Igor Dodon – l'ex presidente della Repubblica di Moldova, ne fu il *leader*, prima di guidare un governo più incline alla cooperazione con la Russia che all'integrazione europea. Il PSRM – come anche l'ex Primo Ministro – sposa l'idea di una Moldavia federale: quello di un futuro assetto politico che includa, beninteso, la Transnistria ma che sia collocato fuori delle influenze tanto romena quanto europea. Sebbene la dimensione partitica di stampo filorusso sia accentrata dal PSRM, non dev'essere omessa l'esistenza di due altri partiti, si minori, ma dallo stesso orientamento: il «Nostro Partito» ed il «Partito dei Comunisti» (PCRM). Mentre il primo non gode di seggi all'interno del *Parlamentul* e raggruppa non più del 2% dell'elettorato, il PCRM vi è presente con 6 dei 101 seggi totali. Il PCRM, in realtà, ha perso molti dei suoi membri – confluiti nel PSRM – e della propria rappresentatività, seguito ad alla crisi post-elettorale ed intrapartitica del 2015.
Sul piano elettorale, questi due secondari partiti filorussi hanno purtuttavia conquistato tre comuni della Moldavia, nella regione di Chişinău e nella parte centrorientale dello Stato.
Il PSRM, invece – sempre con riferimento alle elezioni del 2015 – ha conquistato la capitale Chişinău, risultando altresì vittorioso nei due distretti più settentrionali della Moldavia ed in altri due meridionali. I partiti filoeuropei hanno vinto in 25 comuni, quelli filorussi solo in 7: la politica filorussa all'interno del paese è perciò coesistente con quella a vocazione filoeuropea – che la contrasta nei numeri ma con minor compattezza – detenendo comuni e distretti strategici.
Sull'altra sponda del Nistro, il sistema politico è anzitutto diverso, basato cioè su un sistema – che pur essendo scarsamente monitorato – si ritiene essere di tipo autoritario: Freedom House lo classifica come «Non Libero».[187] Formalmente, in Transnistria il sistema è multipartitico ed organizzato attorno ad un Parlamento. Più della metà dei 43 seggi parlamentari sono detenuti da «Rinnovamento»[188] – il partito al potere – mentre l'altra metà attiene a forze politiche non affiliate ed a forze politiche minori. Una realtà partitica concretata perciò dall'indiscussa esclusività di forze politiche filorusse e/o secessioniste.

[184] Fonte: Censimento moldavo del 2014, sito web: statistica.md
[185] Fonte: Banca dati «MAR», Sezione «Analytic Summary, Moldova», Università del Maryland, 2019; sito web: mar.umd.edu
[186] Il PSRM fu il partito vincitore delle elezioni del 2014
[187] Fonte: Freedom House in the World, Transnistria, 2016, sito web: https://freedomhouse.org/
[188] Fonte: Transnistrian Central Election Committee, 2015, sito web: worldpopulationreview.com

La tabella qui di seguito, riassume i dati generici sulla minoranza slava in Moldavia finora discussi, distinguendo tra Bessarabia e Transnistria, contesti che pur formalmente appartenenti alla Repubblica moldava, sono per l'appunto diversi.

Tabella 1.1 – Dati generici sulla minoranza slava della Moldavia

	Bessarabia	**Transnistria**
1. Consistenza		
Russi sul totale della popolazione (in %) [189]	5.95	30.37
Slavi sul totale della popolazione (in %) [190]	16.31	62.7
2. Distribuzione		
Distretti con maggior presenza di slavi	Chişinău, Bălţi, Basarabeasca	Tiraspol, Rîbniţa
Città con maggior presenza di slavi	Chişinău, Bălţi, Dubasari	Tiraspol, Rîbniţa
3. Rappresentazione		
Partiti filorussi nel Parlamento moldavo (in termini di seggi ottenuti) [191]	PSRM 24/101 PCRM 6/101	43 seggi
Numero di comuni guidati da partiti filorussi[192]	7	n/a
4. Altre questioni		
Sviluppo economico in confronto alla Russia ($23,163)[193]	$5,334	n/a
Influenza della cultura russa (numero di locutori russofoni, in %) [194]	50 [195]	Il russo è lingua ufficiale.

Fonte: elaborazione personale

Quella riportata, è la fotografia del contesto etnico della Moldavia: una quadripartizione di dati generici che sintetizza le questioni trattate: consistenza, distribuzione, rappresentanza ed altre questioni. Partendo da questi dati, si può arrivare con più dettaglio ad analizzare il rapporto che intercorre tra la maggioranza romena/moldava e la minoranza slava, ricavandone così lo *status*.
Una volta localizzata la minoranza, si intende pertanto indagare se questo rapporto – maggioranza-minoranza – sia corroso da altre questioni: quelle illustrate nella tabella successiva. In questo modo, si possono sistematizzare le questioni che – partendo dalla banca dati «MAR» – si ritiene essere le più corrosive nell'ambito di questo rapporto interetnico. Ci si domanda, cioè, se il rapporto sia fondato sulla discriminazione, sull'assimilazione/distinzione etnoculturale, e se sia intriso di antagonismo.

[189] Fonte: Censimento moldavo del 2014, sito web: statistica.md
[190] Fonte: Censimento in Transnistria, 2004, sito web: worldpopulationreview.com
[191] Fonte: Parlamento moldavo, sito web: parlament.md
[192] Fonte: Comitato elettorale centrale della Moldavia, 2015
[193] Fonte: Lista dei paesi in ordine di PIL (PPP) pro capite, Banca Mondiale, 2016
[194] Fonte: Gli Europei e le lingue, Eurobarometro, 2005, ec.europa.eu
[195] Fonte: Demoskop Weekly, 2004 (incluse le informazioni sulla Bielorussia)

Tabella 1.2 – Il nesso di causalità tra minoranza russa maggioranza romena/moldava: un rapporto antagonista e fondato sull'identità

Intervallo	Descrizione	Indicatori MAR [196]	**Moldavia (con Transnistria)**
1. Distribuzione geografica			
0 - 3	Indicatore della distribuzione geografica	GROUPCON *Groups spatial distribution*	1
2. Diversità etnoculturale			
0 - 3	Indicatore di assimilazione linguistica	LANG *Different language group*	2 (gruppi parlanti lingue diverse)
0 - 3	Indicatore di frammentazione religiosa	BELIEF *Different group religion*	1
3. Discriminazione			
0 - 4	Indicatore relativo al ruolo di politiche pubbliche e delle pratiche sociali nelle disuguaglianze economiche	ECDIS *Economic Discrimination Index*	0
0 - 4	Indicatore relativo al ruolo di politiche pubbliche e delle pratiche sociali nelle disuguaglianze politiche	POLDIS *Political Discrimination Index*	0
0 - 3	Indicatore relativo al ruolo di politiche pubbliche e delle pratiche sociali nelle disuguaglianze culturali	CULPO *Cultural Discrimination*	0
4. Antagonismo			
0 - 5	Indicatori basati sull'osservazione di periodi quinquennali (si considerano solo le manifestazioni violente)	PROT *Quinquennial Protest Scores*	PROT04 = 1 PROT05 = 2 PROT06 = 2

Fonte: riorganizzazione di informazioni ricavate dalla banca dati MAR

Come già discusso, gli slavi sono un gruppo prevalentemente urbano in Bessarabia: sono concentrati, nella capitale e nei principali centri urbani.
La diversità etnoculturale – non appartenere alla maggioranza – si traduce in identità: gli slavi nel loro complesso costituiscono un gruppo assimilato alla lingua e alla cultura russe, politicamente unitario. Contrariamente ad altre realtà d'Europa orientale, non è riscontrata alcuna forma di discriminazione – politica, culturale od economica – nell'ambito del rapporto interetnico.[197]
Politicamente, infatti, la minoranza gode di una significativa rappresentazione all'interno del Parlamento nazionale, dove molte proposte legislative corrispondono a loro interessi. Economicamente, poi, i russofoni sono una componente competitiva dell'economia moldava. Infine, la lingua e la cultura russe sono ben diffuse all'interno delle università e dei *mass media*. Nessuna di queste tre dimensioni della discriminazione è documentata dagli studi.
Il rapporto tra slavi e maggioranza è poi antagonista: ciò è dovuto all'attrito generato da immagini dissimili e contrastanti sul futuro assetto – federale o nazionale – del paese. I dati documentano anche

[196] Fonte: Banca dati «MAR», Sezione «Analytic Summary, Moldova», Università del Maryland, 2019; sito web: mar.umd.edu
[197] Fonte: Banca dati «MAR», Sezione «Analytic Summary, Moldova», Università del Maryland, 2019; sito web: mar.umd.edu

l'esistenza di proteste a favore del secessionismo transnistriano da parte della società civile.[198] Si evince da quanto analizzato come sia l'identità, e non la discriminazione, il movente di tale antagonismo caratterizzante il rapporto interetnico nel paese. La Repubblica sta d'altronde attraversando una transizione: quella da un sistema statale che ha per base la territorialità ad un sistema fondato sull'identità. La transizione moldava contrappone federalismo e nazionalismo, rispettivamente associati ad interessi filorussi e romeni/filoeuropei.[199]

4. Il retroterra della protezione delle minoranze in Moldavia: la traiettoria di *policy*

Dopo aver fotografato e fondato lo stato del rapporto interetnico tra slavi e gruppo maggioritario in Moldavia, si può procedere con l'analisi della politica estera russa per mezzo di una traiettoria di *policy*: un metodo che consente di identificare, raggruppare ed ordinare i diversi attori della politica filorussa nel paese. Per traiettoria, s'intende una *policy* composta a sua volta da altre *policy*: una sequenza cumulativa di politiche ed obiettivi che aspirano ad un obiettivo finale condiviso. Un tale strumento è indispensabile per analizzare il retroterra moldavo e per collocarne gli *stakeholder* (quelli legati alla politica filorussa) in un più ampio processo politico influenzato dall'esterno, cui sono inglobati. Così, la politica estera russa, influenzando quella filorussa in Moldavia, forma una strutturata traiettoria di *policy* avente per oggetto la protezione (su diversi livelli) della minoranza slava. In ragione di contesti ed attori diversi, nonché di un distinto livello di realizzazione degli obiettivi, si contano due distinte traiettorie: una per la Bessarabia ed un'altra per la Transnistria. Va precisato che la traiettoria racchiude anzitutto politiche di protezione – detta – implicita della minoranza, e che solo le ultime *policy* hanno per obiettivo un tipo esplicito di protezione. A distinguere le ultime dalle prime, è la dichiarazione di voler proteggere tale gruppo, presente nella protezione esplicita.
Il primissimo obiettivo della traiettoria è la promozione di un ecosistema culturale: base preliminare per stabilire – nell'ambito di un secondo obiettivo – un collegamento di natura più politica con la Russia. Oltre a suddetti legami, può concretarsi una forma di sostegno economico-logistico finalizzato a rafforzare la portata degli interessi valoriali filorussi di cui è vettore la minoranza slava in Moldavia. La quarta *policy* ha poi per oggetto il controllo dell'informazione, che anche se solo parziale è in grado di sensibilizzare notevolmente i gruppi minoritari in chiave filorussa ed antieuropea.
A partire dalla «passaportizzazione», la protezione è di tipo esplicito. Beninteso, la realizzazione degli ultimi stadi della traiettoria appare inverosimile, ma risulta quantomeno utile al fine di delineare quale sia l'ideale irrealizzato (o irrealizzabile) della stessa politica in esame. La tabella che segue propone una visione d'insieme della traiettoria – tanto in Bessarabia quanto in Transnistria – legata alla politica filorussa e compresa dei vari attori e *stakeholder* protagonisti dei vari obiettivi.

Tabella 1.3 – La traiettoria di policy in Bessarabia ed in Transnistria: un contesto binario

Stadi della traiettoria di *policy*	**Tipo di protezione**	**Obiettivo**	**Attori**	**Completezza dell'obiettivo in Bessarabia**	**Completezza dell'obiettivo in Transnistria**
Soft power	Implicita	Rete culturale	*Russkiy Mir* Chiesa russo-	Realizzato	Realizzato

[198] *Ibidem*
[199] O. Sofransky, Ethnopolitical Conflict in Moldova, in JUREKOVIĈ P., Multiethnic State or Ethnic Homogeneity: The case of South East Europe. 3rd Workshopof the Study Group «Crisis Management in South East Europe», 04/2012, National Defense Academy, Institute for Peace Support and Conflict Management, Vienna, p. 80

			ortodossa *Primele Stiri Rossia* MIR		
Politiche «umanitarie»	Implicita	Collegamento politico	*Rossotrudnichestvo* Ambasciata russa a Chişinău	Realizzato	Realizzato
Politiche «compatriote»	Implicita	Sostegno logistico ed economico	CRM CRCM	Realizzato	Realizzato
Guerra d'informazione	Implicita	Sensitization	*Primele Stiri Rossia* MIR	Realizzato	Realizzato
Passaportizzazione	Implicita	Offrire tutela legale	Legge russa sulla cittadinanza, 2002 (semplificata nel 2014); omologa legge romena	Irrealizzato	Realizzato
Protezione *dichiarata*	Esplicita	Protezione con l'uso della forza	-	Irrealizzato	Realizzato
Annessione	Esplicita	Espansione	-	Irrealizzato	Non ambito

Fonte: elaborazione personale basata su studi e ricerche sul tema

Come già accennato, una presenza culturalmente capillare è strategica: la protezione è anzitutto culturale.[200] L'ecosistema culturale, infatti, incrementa l'autorevolezza della stessa politica filorussa oltre al *soft power* della politica estera di Mosca. La rete è vasta e conta diversi attori.
La Fondazione *Russkiy Mir* (il mondo russo) è l'attore avente maggiore portata culturale; ha diversi poli: Chişinău, Bălţi, Comrat, e cinque in Transnistria. Istituita con decreto presidenziale nel 2007, essa promuove la lingua russa attraverso programmi di studio all'estero ed il dialogo interculturale; è affiliata al governo russo anche se ha lo *status* ufficiale di ONG. Altre organizzazioni sono da includersi in questa grande rete, come la «Comunità russa della Repubblica di Moldova»[201], il «Centro per la cultura russa in Moldavia», l'«Associazione degli scrittori russi della Moldavia» ed il «Movimento per l'unità spirituale russa»[202]: tutte promuovuono l'influenza culturale della Russia. Un posto speciale in questo *network* ed in questa *policy* è da attribuirsi alla Chiesa ortodossa russa: essa è veicolo di interessi filorussi, che promuove efficientemente.[203] Non solo essa è la più fidata istituzione presente in Moldova – in cui più del 93% della popolazione dichiara di essere cristiano ortodosso – ma è anche un'istituzione strettamente capillare e ben radicata nel paese. In Moldavia, va detto, convivono due Chiese ortodosse, per via dell'esistenza del Metropolitano di Bessarabia (Chiesa ortodossa romena),

[200] C. Vendil Pallin, S. Oxenstierna, Russian Think Tanks and Soft Power, FOI, FOI-R-4451-SE, 2017, p.11
[201] Comunità russa della Repubblica di Moldova, sito web ufficiale: rusmoldova.org
[202] Movimento per l'unità spirituale russa, sito web ufficiale: russkie.md
[203] O. Sofransky, Ethnopolitical Conflict in Moldova, in JUREKOVIĈ P., Multiethnic State or Ethnic Homogeneity: The case of South East Europe. 3rd Workshopof the Study Group «Crisis Management in South East Europe», 04/2012, National Defense Academy, Institute for Peace Support and Conflict Management, Vienna, p. 80

con cui è a contatto diretto, ad ogni modo, solo il 20% della popolazione, come riscontrabile dalla distribuzione geografica delle chiese.[204] La Chiesa ortodossa russa non solo è più radicata di quella romena, ma gode anche di un forte protagonismo nelle realtà rurali, spesso visibile dalle campagne elettorali.

L'agenzia umanitaria russa «*Rossotrudnichestvo*» – istituita con decreto presidenziale nel 2008 – è il più importante attore di politiche umanitarie; essa ha istituito a Chişinău un centro russo di scienza e cultura e ha messo in opera delle missioni culturali aventi per obiettivo quello di sostenere la lingua russa per mezzo programmi culturali ed educativi. L'agenzia ambisce a consolidare il legame tra Russia e minoranza slava in Moldavia[205]: trova perciò una collocazione non solo culturale ma anche politica, nell'ambito della traiettoria. E' anche *partner* di un consolidato elenco di attori aventi vocazione culturale, assieme all'Ambasciata russa in Moldavia.[206] In questo modo, rappresenta un canale importante per il rafforzamento del legame con la Russia.

Le politiche «compatriote», perseguite sulla base del legame politico-culturale tra slavi e Russia, ambiscono a realizzare un sostegno economico-logistico agli interessi filorussi. Si annoverano: «Comunità russa», il «Congresso della Comunità russa della Moldavia»[207], il «Consiglio di coordinamento dei compatrioti russi in Moldavia»[208], il «Fondo comunitario»[209], la «Lega dei giovani russi della Moldavia»[210]. La prima di queste organizzazioni – la «Comunità Russa» (CRM) – è un'organizzazione nazionale con uffici in tutte le regioni della Moldavia, sostenuta dall'ambasciata russa a Chişinău e dalla stessa Repubblica di Moldavia: promuove l'idea di un'eterna amicizia tra il popolo della Moldavia e la Russia.[211] La seconda – il «Congresso della Comunità Russa della Moldavia» (detto anche CRCM) – organizza anche una serie di raduni politici, spesso proteste a sostegno delle azioni della Federazione Russa.[212] Il suo *leader*, Valerii Klimenko, è un noto sostenitore del regime di Tiraspol.[213]

I *media* – o meglio il discorso politico che essi adottano – sono un aspetto cruciale per comprendere l'evoluzione di medio-termine di un paese in transizione come la Moldavia. L'informazione sensibilizza, e come racconta la casistica ucraina, può innescare fenomeni turbolenti aumentando l'antagonismo tra i gruppi. La guerra delle informazioni – spesso così denominata – amplifica la portata dei legami culturali, politici, logistici ed economici tessuti precedentemente, poggiandosi sui *media* per promuovere gli interessi antieuropei nella regione, raggiungendo un più vasto pubblico e più assiduamente. La Moldavia è molto dipendente dalla Televisione, che ne è fonte primaria d'informazione per l'88% della popolazione; il 67% dei moldavi ritiene peraltro che sia un mezzo attendibile d'informazione.[214] Da ciò emerge quanto l'opinione pubblica sia determinata dall'informazione televisiva; dunque, quanto possa incidere su qualsivoglia processo politico ed elettorale. Il canale televisivo russo più popolare è «*Primele Stiri*» («*Pervyi Canal*» in russo): è anche il canale più visto in Moldavia: è di proprietà privata, diffonde contenuti culturali ed informazioni filorusse. Il canale è particolarmente sensibile allo stato degli slavi nel paese, messi sotto i riflettori dalle informazioni che trasmette con costanza. Altro canale russo d'eccellenza è «*Rossia*»: legato a reminiscenze pre-1991, esso trasmette anche fin dall'epoca sovietica. La Televisione enfatizza molto il ruolo della lingua nel discorso identitario, finendo per promuovere un'immagine contrapposta a seconda nell'orientamento politico. Una politica d'identità, altrimenti definibile, quella cavalcata da canali come quelli menzionati, che ha per scopo quella di sensibilizzare, compattare ed impattare su un gruppo stabilito di individui: in questo caso, gli slavi.

---

[204] Fonte: Moldova 2015 International Freedom Report

[205] C. King, The Moldovans: Romania, Russia, and the Politics of Culture, Hoover Institution Press Publication, Stanford University, 2000, p.207

[206] EU-STRAT, Working Paper No. 04, July 2017, p.18

[207] Congresso della Comunità russa della Moldavia, sito Web ufficiale: krorm.ru

[208] Consiglio di coordinamento dei compatrioti russi in Moldavia, sito web ufficiale: russkie.md

[209] Fondo comunitario, sito web ufficiale: fond.md

[210] Lega dei giovani russi della Moldavia, sito web ufficiale: ligarus.org

[211] C. King, The Moldovans: Romania, Russia, and the Politics of Culture, Hoover Institution Press Publication, Stanford University, 2000, p.238

[212] *Ibidem*

[213] *Ibidem*

[214] Fonte: Sondaggio sull'opinione pubblica in Moldavia (Institute of Public diplomacy), 2013

In alcune regioni esteuropee – come in Ucraina o nel Baltico – il tentativo di concedere la cittadinanza russa agli slavi è più visibile di quanto non lo sia in Bessarabia. Questa politica di protezione – in questo caso – esplicita, e denominata in russo «*passportizatsiya*», è da intendersi come strategia attuata e perciò attuabile da parte della Russia in alcune casistiche del suo estero vicino. Formalizzata sin dal 2002 come aspetto della politica estera russa, essa ha trovato immediata applicazione in quei contesti che – come la Transnistria – soffrono di conflitti congelati: Abkhazia, Ossezia meridionale, Nagorno-Karabakh. Da quando la Russia ha introdotto una nuova legge sulla cittadinanza nel 2002, infatti, sulla riva orientale del Nistro sono stati rilasciati ai residenti passaporti russi. Rispetto al caso georgiano, la percentuale di cittadini russi è inferiore: si stima che circa 200.000 passaporti russi siano stati finora rilasciati in Transnistria, una regione che conta circa 500.000 abitanti. Dei restanti 300.000 residenti transnistriani, 200.000 sono in possesso di un passaporto moldavo e 100.000 sono cittadini ucraini.[215] Dietro a numeri, vi è un processo di naturalizzazione semplificato, nondimeno dalla nuova legge russa del 2014, che nel contesto politico precedente l'annessione della Crimea era volta a semplificare procedure di naturalizzazione.[216]

Se fino al 2002 la concessione della cittadinanza restava associata ad una politica di assistenza umanitaria, in seguito il concetto di naturalizzazione ha progressivamente abbracciato quello di protezione esplicita delle minoranze nel vicinato russo.[217] In Moldavia, l'attuale legge sulla cittadinanza consente ai suoi cittadini di possedere passaporti di altri paesi: sono molti i moldavi ad essere cittadini anche rumeni, bulgari, ucraini o russi. Va detto che la doppia cittadinanza attrae i moldavi poiché ne facilita la possibilità di trasferimento all'estero. In Bessarabia è la cittadinanza romena quella più diffusa: essa attribuisce la cittadinanza europeo. Il governo romeno – anch'esso come quello russo – ha semplificato la concessione della cittadinanza romena in Moldavia per mezzo di una legge che permette a tutti coloro con parenti di secondo grado che avessero vissuto nel territorio della Moldavia tra il 1918 e il 1940 – quella appartenente alla Grande Romania – di (ri)ottenere la cittadinanza romena. È perciò logicamente venuto incrementandosi il numero tanto di richiedenti quanto di cittadini romeni in Moldavia, oggi superiore a 200.000 (in un paese di meno di 3,7 milioni di abitanti).[218] La cittadinanza russa non è diffusa quanto quella romena in Bessarabia: essa è per lo più rivendicata in Transnistria. Per questo motivo, la politica «*passportizatsiya*» è da un lato contrastata dall'omologa romena, e d'altra parte risulta strutturata solo oltre il Nistro. In Bessarabia, perciò, la Romania riesce a contrastare l'obiettivo della «*passportizatsiya*», e pertanto tale *policy* vi ha un impatto residuale: la protezione in questa regione è solo implicita.

Ulteriori livelli di protezione esplicita sebbene non trovino applicazione in Bessarabia, la trovano in Transnistria. Qui, oltre alla passaportizzazione, la protezione degli slavi è infatti anche stata dichiarata da parte della Federazione russa: è questa la stessa ragione dell'esistenza di un governo separatista. Ad inizio 1992, seguito ad un voto parlamentare a Chişinău a favore dell'ufficialità della lingua romena, le città della Transnistria si dichiararono dapprima contrarie a che tale decisione trovasse riscontro su quella riva del Nistro, per poi a dichiararsi indipendente.[219] La maggioranza slava in Transnistria ha in effetti sempre respinto la possibile riunificazione della Moldavia alla Romania. Nel conflitto in Transnistria (primavera-estate 1992), la Federazione russa ebbe un ruolo attivo rappresentato dal suo sostegno militare (entro l'estate 1992). L'intervento della 14ª Armata di Guardia in questo conflitto tra la regione separatista e la Moldavia fu decisivo e contribuì al risultato dell'indipendenza *de facto* dalla Moldavia. In tal senso, può dirsi che la Russia con una radicata presenza militare (contestualizzata solo nella regione transnistriana) protegge gli slavi dal nazionalismo romeno/moldavo, contrastando oltretutto il «panromanismo».

---

[215] S. Fischer, Not Frozen! The Unresolved Conflicts over Transnistria, Abkhazia, South Ossetia and Nagorno-Karabakh in Light of the Crisis over Ukraine, SWP Research Paper, Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs, Berlin, 2016FREGOSO C. C., ZIVKOVIK N., Western Sahara: A Frozen Conflict, 2012, p.18

[216] *Ibidem*

[217] *Ibidem*

[218] C. King, The Moldovans: Romania, Russia, and the Politics of Culture, Hoover Institution Press Publication, Stanford University, 2000, p. 225

[219] *Ibidem*, p.188

Ultimo obiettivo – beninteso teorico – della traiettoria di *policy* è l'annessione alla Russia: cosa ne impedisce la realizzazione? Rimanendo dentro la Moldavia, la Transnistria è veicolo di interessi filorussi e rende possibile un futuro assetto federale – anziché nazionale – della Repubblica. Senza la Repubblica secessionista, dunque, la Federazione russa non potrebbe influenzare una transizione – quella in atto – verso uno nuovo assetto statale, diminuendo peraltro la propria influenza a danno di quella romena ed europea. Nondimeno, una Transnistria federata alla Bessarabia anziché annessa alla Russia attribuirebbe agli slavi un ruolo ancora maggiore nella politica interna del paese, e dunque la stessa influenza russa. Questo, anche perché gli corrisponderebbe una duplice rappresentanza: una federale ed una locale già presente tanto in Transnistria che in Bessarabia.

5. Risultati

L'analisi elaborata apporta i seguenti risultati in merito al contesto etnico moldavo:

1) il contesto moldavo è bipartito, distinto cioè da una realtà in Bessarabia ed una in Transnistria;
2) sussistono due distinte traiettorie di *policy*, rispetto alla politica di protezione delle minoranze, il contesto moldavo è pertanto binario;
3) comparando le due traiettorie, si identifica uno scarto, o differenziale. La maggiore realizzazione della traiettoria in Transnistria (purché non annessa), è in grado di rafforzare l'influenza russa in Bessarabia;
4) la politica di protezione russa è multi-sistemica: coinvolge perciò ecosistemi culturali, politici ed economici. Ha inoltre il carattere di una politica d'identità, volta a promuovere la fine della transizione in Moldavia favorendone la federalizzazione;
5) L'annessione della Transnistria diminuirebbe l'influenza russa sulla Repubblica di Moldavia, compromettendo peraltro un ruolo maggiore degli slavi nella politica.

Anche se la Transnistria è riconosciuta in quanto Stato indipendente solo da Ossezia del Sud, Nagorno-Karabakh e dalle nuove entità dell'Ucraina – a loro volta non sono riconosciute – la Repubblica di Moldavia dev'essere suddivisa ai fini dell'analisi, in territorio controllato da Chişinău o da Tiraspol.
Il contesto moldavo non è in alcun modo discriminatorio nei confronti del gruppo slavo. Da ciò deriva che la politica di protezione russa – anziché essere basata come nel Baltico sull'antidiscriminazione – è fondata sull'identità, il che attribuisce centralità ad ecosistemi culturali. Quello moldavo, è perciò ovvio, è un sistema che muove verso l'identità, qualunque ne sia il riscontro sul futuro assetto – nazionale o federale – del paese. La politica d'identità trova tanto applicazione allorquando l'obiettivo della traiettoria è di creare una rete culturale o un collegamento, che in politiche più esplicitamente protettive della minoranza.
Il contesto moldavo è binario: vi sono due traiettorie politiche distinte. Vi sono, cioè, diversi attori e *stakeholder* a seconda della regione. La protezione russa immaginata come ascritta a due traiettorie di *policy*, è realizzata in modo minore in Bessarabia che non in Transnistria. Uno scarto che permette, tramite il veicolo della Transnistria, di influenzare notevolmente tanto la Bessarabia quanto il futuro assetto della Repubblica moldava. Di fatto, tale differenziale apporta in Bessarabia delle questioni altrimenti inesistenti, sintetizzabili nella possibilità di un futuro federale. L'annessione dello Stato, pur secessionista è politicamente illogica e di conseguenza non ambita da parte della Federazione russa. Si immagina pertanto una duplice alternativa – un dilemma – riguardo alla fine della transizione moldava: l'unione delle due regioni – cioè una federazione – o la definitiva separazione – la costituzione, cioè di uno stato nazionale in Moldavia. Risulta logico considerare come un sistema federale dia maggiore spazio alla rappresentazione degli slavi ed alla stessa influenza russa, da un lato, e di come la costituzione di uno Stato nazionale vada ad accrescere la possibilità per la Romania di tornare ad essere Grande, d'altra parte.

6. Conclusioni

Il rapporto tra etnia e conflitto influenza aspetti rilevanti della politica internazionale. La traiettoria di *policy* della Russia – tanto in Transnistria che Bessarabia – viene a dimostrare come la relazione tra minoranza e maggioranza, se antagonista, può essere veicolo d'influenze esterne. Come dimostrato, il paese moldavo vive una transizione ancora non terminata e sintetizzabile in un dilemma: quello federazione/stato-nazione, afferente al suo futuro prossimo. Una transizione, cioè, da un sistema basato sulla territorialità ad uno basato sull'identità, sia essa espressa per mezzo di un'unione o di una definitiva separazione. Per lo stato moldavo si tratterà pertanto di reintegrare la Transnistria, oppure di diventare nazionale, riunificabile cioè alla (Grande) Romania.
Il carattere binario di questo contesto – l'esistenza cioè di due distinte traiettorie di policy nel paese – determina l'accresciuto impatto della Federazione russa sulla Repubblica e perciò l'annessione dello stato, sia pur secessionista, non è ambita. Solo dentro la Moldavia, la Transnistria può essere vettrice di interessi filorussi, e solo in tal modo può concretarsi la speranza di una robusta influenza russa su una federazione, che di per sé attribuisce un maggior ruolo alla minoranza slava. Dev'essere perciò questo, uno studio a sostegno della riflessione sul compito crescente dell'Unione Europea, che solamente prevenendo e/o risolvendo i conflitti nel suo vicinato, primo tra tutti quello orientale, potrà avvalersi di una maggiore autorevolezza come attore di politica internazionale.
Potrebbe inoltre porsi molto spontaneamente, a questo punto, un'altra domanda: se la Moldavia non dovesse muovere verso un sistema federale, in quale misura una Transnistria isolata potrebbe ergersi a bastione, rappresentando così il rischio concreto di una «kaliningradizzazione» della striscia di terra? Ma questo poterebbe ad un'ulteriore riflessione.

CSIREVIEW

Stellamarina Donato
Segretaria Generale CSI -Centro Studi Internazionali

Identità e integrazione: concetti con ramificazioni plurali nel vecchio continente

L'Europa, spesso descritta e percepita come monolito che caratterizza le nostre vite, è – al contrario – un composto variegato di sostanze geopolitiche concorrenti. Un impasto che è stato – e tutt'ora viene – distrutto e, poi, rimodellato dai regimi, dai leaders, dalle emergenze, dai conflitti, dalle alleanze. L'Unione europea – che del continente ne occupa solo uno spazio ridotto – riconfigura negli spazi propri del vecchio continente i suoi confini esterni e le variabili interne.
Negli ultimi anni il senso di comune appartenenza, identità e integrazioni dell'Unione – nata come prettamente economica e finanziaria dopo il secondo conflitto mondiale e ristrutturata ormai quasi 30 anni fa– si è diffusa in diversi altri settori. Si è passati dall'adozione dell'euro, all' espansione del mercato unico, alla possibilità di libera circolazione delle persone, ai progetti Erasmus tra paesi membri – e terzi – e all'abolizione dei costi di roaming all'interno dell'UE. Tutto questo risulta estremamente singolare e pratico per i cittadini europei che si sono aggiunti all'Unione nel corso degli anni. Le concessioni – o anche vittorie – derivanti dall'appartenenza all'UE, sono state molteplici: possedere un passaporto europeo ha implicato, ad esempio, limitare le barriere per viaggiare e raggiungere altre latitudini. Ma, trascorsi vent'anni dall' entrata in vigore dell'euro, una riflessione sulla realtà e percezione dell'Unione, declinata o meno in unione tra i popoli, risulta di cruciale importanza.
Nei rotocalchi degli scorsi mesi e delle ultime settimane, proprio in occasione dei vent'anni dell'euro, ci è capitato di leggere che la scelta di adottare una moneta unica abbia significato – e si sia tradotta – in un'identità europea comune: simbolo di integrazione dei popoli e delle loro culture in Europa. Allo stesso tempo, pareri contrastanti sull'inefficienza di alcune misure e pratiche interne all'Unione che hanno, al contrario, disarticolato il concetto e la realizzazione di un'integrazione europea, capace di vivere e abbracciare le differenze e le complessità, si sono avvicendati. Appare, quindi, una disgiuntura delle scelte dell'Unione che resta ancorata a uno spirito vestfaliano tutte le volte in cui non si tratta di prendere delle decisioni in periodi emergenziali, ma anche post emergenziali, per uscire, ad esempio, da situazioni che hanno rovesciato uno status quo preciso, come negli ultimi due anni.
Il mondo "preme" su di noi, dichiarava Weil nel secolo scorso, e continua a farlo adesso. Le tendenze che spingono verso il disallineamento aumentano all'incrementare delle difficoltà interne dei singoli paesi dell'UE che rinunciano alle sicurezze tanto agognate: quelle del non allargarsi e di alzare muri, per salire sul carro dei vincitori e, ad esempio, beneficiare dei finanziamenti approvati e gestiti dall'Unione europea. Dai tentativi che definivano l'identità come uno sforzo nazionale verso il diverso e l'altrui come nemico, con annesse derive populiste e anti-immigrazione, la proposta della costituzione ungherese di Orban, ormai approvata lo scorso decennio, resta un momento che perdura nelle decadenze democratiche di molti altri paesi che compongono la nostra "Unione". Quando la stessa Unione europea rappresenta la vera fonte della libera circolazione delle persone, le spinte forzate ad andare " a casa" o a non entrare "in casa" in Polonia, in Spagna, in Italia, restano un flagello comunitario che ci ricorda l'insuccesso delle lotte mondiali verso tutto quello che il periodo postbellico avrebbe dovuto insegnarci:
"*Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status*" (Convenzione di Ginevra, 1948).
Ma, come in tutte le scelte di percorso, le relazioni, gli accordi, e le alleanze che si istaurino e rispettino, c'è un monito importante che ci ricorda che il funzionamento delle stesse deriva da una condivisione di ideali e prospettive che ci portano a "*Doing moves we both like*". Finché non

raggiungeremo un "entrambi" che si compone di singoli Stati in dialogo con l'Unione – e tra di loro – questo resterà un insieme di pergamene digitali senza successi ufficiali.
Il numero della CSI Review che avete appena letto si inserisce all'interno di uno sforzo di ricerca sull'Europa che, in particolar modo, nell'ultimo anno ha coinvolto i collaboratori e le collaboratrici del Centro Studi Internazionali. Sarà il primo numero sull'argomento: ci orienta sui alcuni dei temi che caratterizzano il "vecchio continente". Sarà seguito da numeri più specifici e analisi su altri casi studio su politiche e geopolitiche europee, di integrazione e identitarie che – in Europa – ritornano in vita come l'amata nella storia dei tre fratelli con la pietra della resurrezione.

Come immaginare lo stato digitale?
Recensione de "Il Divario: I servizi pubblici digitali tra aspettativa e realtà"

di Jacopo Scipione

Parole come "tap", "autentificazione a due fattori" e "clickday" sono oramai entrate a pieno regime nella nostra quotidianità. La pandemia ha prodotto un salto in avanti impressionante nel percorso di digitalizzazione non solo nel settore privato ma, forse più lentamente, anche nel settore pubblico. Ma che aspetto dovrebbe avere uno stato digitale? E ancora, quali dovrebbero essere le sue funzioni?
Ne "*Il Divario: I servizi pubblici digitali tra aspettativa e realtà*" (Egea, 2022, pp. 128, €15,00) Gianluca Sgueo prova a delineare quali debbano essere le caratteristiche, quali siano le criticità e come uno stato digitale si debba comportare per venire incontro ai propri cittadini. Un compito, tutto sommato, tutt'altro che semplice.

Quali sono quindi le caratteristiche che dovrebbe avere uno stato digitale? Partendo dalle nostre esperienze, associamo intuitivamente l'idea di stato digitale a quella di un qualunque servizio o prodotto digitale di uso commerciale. Prodotti in genere che hanno tre caratteristiche: sono veloci, sono semplici da utilizzare, e soprattutto, sono gratuiti. Facciamo qualche esempio per ogni caratteristica elencata: Deliveroo, Netflix, e Google. Il primo vi permette di far arrivare cibo fresco in una manciata di minuti senza farvi alzare dal divano. Il secondo vi permette di usufruire di moltissimi contenuti con la promessa di "disdire quando vuoi". Il terzo vi garantisce molteplici servizi senza chiedere nulla in cambio, almeno apparentemente. Sul fattore temporale, in particolare, l'autore identifica due diversi tipi di "tempo": Kronos, il tempo sequenziale (classico) e Kairos, il tempo opportuno, il quale si compone di diversi momenti singoli e gratificanti.

Il digitale ha in sé però un'altra caratteristica, forse addirittura più importante delle altre appena elencato: è fatto su misura per voi. Ogni attività che si compie sui social spesso è perfetta per i nostri gusti. Quante volte Spotify ci suggerisce delle canzoni che non conosciamo ma che incredibilmente ci piacciono? Quante volte i social ci suggeriscono acquisti che fanno proprio al caso nostro?

Tutto questo però, secondo l'autore, non è applicabile per lo stato digitale. Lo stato digitale ha difficoltà nell'essere rapido, gratuito, e soprattutto semplice. Ed è proprio qui nasce il **divario** tra le aspettative abbaglianti che ci regalano le tecnologie digitali, e la realtà del servizio pubblico. Di conseguenza, il divario si fa sempre più ampio a ogni progresso tecnologico.

Se quindi il problema è evidente, di certo non si può dire lo stesso della sua soluzione. Come sempre, a questa domanda si contrappongono due tipi di persone: lo speranzoso e lo scettico. Lo speranzoso risponde che sì, c'è la transizione digitale dei servizi pubblici che lavora con l'obiettivo di realizzare uno stato digitale più

semplice, veloce, a misura d'utente. Basti pensare all'introduzione dello SPID, che è diventato fondamentale per accedere con rapidità a moltissimi servizi pubblici. Lo scettico è convito che la transizione digitale non basterà ad azzerare il divario tra percepito e reale del servizio pubblico digitale.

La soluzione-conclusione fornita dall'autore va controcorrente rispetto alla narrativa comune. La sfida non si gioca solo su un piano tecnico, ma anche culturale: è necessario che i cittadini si (ri)abituino al concetto di complessità. La complessità, secondo Sgueo, è essenziale nella macchina statale e non può sparire dall'immaginazione e dalla narrazione del servizio pubblico. Bisogna quindi salvaguardare la complessità delle strutture, delle decisioni, le quali sono il frutto dell'incontro, della negoziazione e del bilanciamento tra interessi, e soprattutto delle persone.
Da una parte abbiamo la tecnologia digitale e l'automazione che cambiano i processi produttivi e il modo in cui si lavora. Qui la produzione di beni materiali perde centralità. Dall'altra parte troviamo lavoratori, che subiscono pressioni uguali e contrapposte, su due versanti. Quello delle competenze da acquisire e quello delle modalità di svolgimento della prestazione professionale.
Tutto questo porterà necessariamente a ripensare le procedure di reclutamento, ripensare la formazione, ripensare il design dell'apparato pubblico. La sfida centrale dello stato digitale, quindi, non è replicare con successo le dinamiche della tecnologia, bensì ritornare alla propria dimensione: la complessità.

Il saggio, nonostante la conclusione può suscitare opinioni contrastanti, ci presenta le principali criticità e limiti del rapporto stato-digitalizzazione, e richiede principalmente al lettore di porsi una domanda spesso ignorata: come immaginare lo stato digitale?

Simona Balzamo*

Il potere culturale e comunicativo dell'arte

"Unita nella diversità"

Eeva-Liisa Isomaa* *"La nascita del mondo"(Maailman synty)*

edizione 7\30 1998 stampa da incisione su polimero 97x140cm

Il Motto, il motto è una frase, intesa a descrivere le motivazioni o le intenzioni di un gruppo sociale o di un'organizzazione.

Anche l'Unione Europea ha un motto

"Unita nella diversità" questo indica che attraverso essa, gli europei operano unitariamente per la pace e la prosperità e che le diversità delle culture costituiscono la ricchezza del continente.

E quale miglior modo che *mostrare* questo desiderio Europeo in una collezione d'arte contemporanea.

Non tutti sanno che nel 1980 Simone Veil, primo presidente del Parlamento europeo a elezione diretta, ha dato forma e dimensione alla collezione d'arte contemporanea del Parlamento Europeo.

Egli consapevole del potere culturale e comunicativo dell'arte riuscì a riunire opere provenienti da artisti di dieci paesi dell' UE che avevano già raggiunto un certo livello di riconoscimento e prestigio, esponendole negli spazi pubblici e comuni degli edifici del Parlamento europeo a Bruxelles, Lussemburgo e Stransburgo e negli Uffici di collegamento del Parlamento europeo in tutta Europa.

La collezione è cresciuta attraverso innumerevoli acquisizioni che hanno rispecchiato gli sviluppi nell'UE nel periodo a cavallo dei due secoli.

Spostandosi da un'opera all'altra il fruitore riesce a percepire i valori fondamentali quali la dignità umana, la libertà di espressione e l'integrazione degli attuali stati membri del Parlamento.

A distanza di quarant'anni dalla sua creazione la collezione conta oltre 500 opere d'arte, tra le più ricche del suo genere.
Tra le opere della collezione troviamo Eeva-Liisa Isomaa* con " *la nascita del mondo"* , I paesaggi rappresentano il fulcro delle sue opere, da sempre cerca in questo modo di catturare lo stato d'animo interiore, da modo al fruitore in quest'opera di immaginare tra le sfocature del paesaggio una chiara dualità tra stato di pace e di pericolo. Le sue opere sono stampate su carte di lino prodotte stesso dall'artista.
Eeva-Liisa dice dell'opera *"voglio confondere le sequenze temporali, rompere il nesso di casualità e creare uno spazio immaginario"*

Irma Alvarez-Laviada
"*Serie Sala Capitolare"*
Stampa a getto d'inchiostro su carta Hahnemuhle Fine Art Peart con cornice in legno mansonia, 120,170 cm

Alla collezione si aggiunge nel 2021 un'opera di un'artista spagnola Irma Alvarez-Laviada. Con il suo lavoro l'artista compie un processo di pittura espansa riuscendo ad esplorare forme tangibili di una realtà talvolta nascosta. In questa serie, Sala Capitular ogni fotografia si sofferma su aspetti che vengono nascosti o che passano inosservati, la cornice, la tela il retro del cavalletto vengono visti da un'altro punto di vista, la visione cambia ci poniamo dietro ciò che solitamente vediamo frontale . L'invisibile viene reso visibile, viene esposto e messo in mostra , ciò che prima era nascosto ora diventa soggetto.

Queste sono solo due delle 500 opere appartenenti alla collezione del Parlamento europeo, tutte le altre opere sono visibili anche attraverso un percorso online, sul sito del Parlamento. Ancora oggi si acquisiscono opere di giovani artisti affermati provenienti da tutta l'UE, opera per opera, artisti per artisti , anno dopo anno la collezione artistica celebra la sua storia come viene vissuta e rappresentata dai nomi illustri del panorama artistico europeo.

*Simona Balzamo è un'artista nata nel 1995 a Napoli nella stagione dei colori caldi, che cresce e sperimenta dipinti dalle fredde tonalità.
Sensibile alle storie che il mondo le porta incontro, nei suoi lavori si riscoprono le vite di chi incrocia.
E così come le persone, ogni lavoro ha una vita propria, con tecniche e colori che lo contraddistinguono.

CSIREVIEW

AUTORI/TRICI

ALESSANDRA MOZZI (ALMOZZI27@GMAIL.COM) DOTTORESSA IN GIURISPRUDENZA, LAURETA PRESSO L'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI "FEDERICO II", CON TESI IN DIRITTO PUBBLICO COMPARATO, È ATTUALMENTE PRATICANTE AVVOCATO, SPECIALIZZANDA IN DIRITTO PENALE E AMMINISTRATIVO**.**

MASSIMO SPINELLI (MASSIMO_SPINELLI7@LIBERO.IT) ANALISTA POLITICO SPECIALIZZATO IN TEMA DI MIGRAZIONE INTERNAZIONALE. HA CONSEGUITO UN MSC IN INT. MIGRATION AND PUBLIC POLICY ALLA LSE E UN MSC IN POLITICAL PSYCHOLOGY OF INT. RELATIONS ALL' UNIVERSITÀ DI BIRMINGHAM. ATTUALMENTE RICOPRE IL RUOLO DI RESEARCH OFFICER PRESSO 89 INITIATIVE, THINK TANK BASATO A LONDRA.

GIOVANNI MAGGI (GIOVANNI.MAGGI45@GMAIL.COM) LAUREATO CON LODE IN "PHILOSOPHY, INTERNATIONAL STUDIES, AND ECONOMICS" PRESSO L'UNIVERSITÀ CA' FOSCARI DI VENEZIA. ATTUALMENTE RICOPRE IL RUOLO DI TIROCINANTE PRESSO EUCLID NETWORK DOVE SI OCCUPA DI POLICY ASSESSMENT E LOBBY. RICOPRIRÀ IL RUOLO DI TIROCINANTE PRESSO IL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO (UNITÀ FSA) A PARTIRE DA FEBBRAIO. I SUOI INTERESSI SONO INCENTRATI SUL RAPPORTO TRA TECNOLOGIE, SCIENZE E SOCIETÀ.

EDOARDO TAGLIABUE (EDOARDO.TAGLIABUE97@GMAIL.COM) LAUREATO IN "SCIENZE POLITICHE ECONOMICHE E SOCIALI" PRESSO L'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO, STA CONCLUDENDO LA LAUREA MAGISTRALE IN "RELAZIONI INTERNAZIONALI" CON CURRICULUM IN "DIPLOMAZIA E ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI". ANALISTA GEOPOLITICO, I SUOI INTERESSI SI CONCENTRANO SUL SETTORE DELLA DIFESA E DELLA SICUREZZA INTERNAZIONALE.

ALESSANDRO VITIELLO (ALESS.VITIELLO@GMAIL.COM) È UN ANALISTA POLITICO, LAUREATO CON LODE IN RELAZIONI INTERNAZIONALI PRESSO L'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE, CON MASTER IN STUDI DIPLOMATICI E MASTER DI II LIVELLO IN DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA. I SUOI INTERESSI SONO INCENTRATI SUI RAPPORTI ITALO-BALCANICI E SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA IN EUROPA ORIENTALE

©Tutti i diritti sono riservati. ISSN 2724-2048

CSI Review (ISSN 2724-2048) è la rivista trimestrale a carattere scientifico del Centro Studi Internazionali. La pubblicazione dei contenuti sulla Rivista è basata su un rigoroso meccanismo di *peer-review* in collaborazione con il Comitato Tecnico-Scientifico, il Consiglio Direttivo ed il Comitato Esecutivo del Centro Studi Internazionali. Tutti i contributi presenti in numero sono sottoposti al c.d. "double-blind review". Inoltre, la totalità degli articoli presenti sulla rivista è disponibile in *open-access* sulla pagina web del Centro Studi Internazionali.

CSI | CENTRO STUDI INTERNAZIONALI

I contributi firmati non costituiscono, nè rappresentano, la posizione ufficiale del Centro Studi Internazionali ma solo quella dei singoli autori e collaboratori

CSI Review, Anno III Numero 1.
Numero chiuso dal Consiglio Direttivo e dal Comitato Esecutivo in data 08/04/2022.
© RIPRODUZIONE RISERVATA.

CSIREVIEW