

Elisa Orrù

SORVEGLIANZA E POTERE NELLA UNIONE EUROPEA

Abstract

Surveillance, understood as the collection of information about populations for supervision purposes, is a critical technique of social control. As such, it can reveal important features of the power that exercises it. The article analyses two contemporary surveillance measures in Europe: the Schengen Information System and the Directive 2006/24/EC on data retention. The analysis aims to identify the structural characteristics of the changing power of the EU and the role security plays in it. The main thesis is that security is a key element of the legitimacy claim of the expanding power of the EU.

Keywords: surveillance, power, European Union, legitimacy

Introduzione

Nel dibattito pubblico contemporaneo la sorveglianza viene per lo più percepita come un'attività di dubbia legalità, condotta in segreto e all'insaputa dei cittadini. Questa percezione è stata rafforzata dalle rivelazioni sull'attività della statunitense *National Security Agency* (NSA), che hanno portato allo scoperto una rete di sorveglianza sulle comunicazioni di estensione globale, fino a quel momento tenuta segreta. La sorveglianza, però, non è solo un'attività appannaggio dei servizi segreti; quale tecnica di controllo sociale basata sulla raccolta di informazioni, essa è al contrario uno strumento centrale di ogni potere amministrativo dall'epoca moderna in poi. Quale tecnica di controllo sociale, la sorveglianza viene di norma praticata alla luce del sole ed è oggetto di regolamenti pubblici.¹

Se la sorveglianza è un elemento comune a ogni sistema politico moderno, le forme in cui essa viene attuata sono però molteplici e la loro analisi può fornire indicazioni precise sulla natura e le caratteristiche di un particolare sistema politico. Attraverso l'introduzione di

¹ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, Frankfurt, M., Zweitausendeins, 2010 (trad. it. *Economia e società*, Milano, Edizioni di Comunità, 1980); C. Dandeker, *Surveillance, power and modernity: bureaucracy and discipline from 1700 to the present day*, Cambridge, Polity Press, 1990.

misure di sorveglianza, infatti, il rapporto tra elementi fondamentali di un sistema politico, quali libertà e sicurezza, autonomia e autorità, viene rinegoziato e trasformato. Se a essere prese in considerazione sono inoltre misure messe in atto all'interno di un sistema dinamico e ancora in costituzione, come quello dell'Unione Europea (UE), concentrarsi sulla sorveglianza può aiutare a mettere a fuoco le traiettorie di sviluppo di tale potere.

Nelle pagine che seguono prenderò in considerazione due misure di sorveglianza messe in atto nell'UE: il Sistema d'informazione Schengen (SIS) e la Direttiva 2006/24/EC sulla conservazione dei dati personali. Il SIS è una banca dati per la ricerca automatizzata di oggetti e persone. Essa è operativa dal 1995 ed è a disposizione degli Stati membri dell'UE, degli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio (Islanda, Norvegia, Svizzera e Lichtenstein), e parzialmente delle agenzie europee per la cooperazione in ambito poliziesco e giudiziario EUROPOL e EUROJUST. La Direttiva 2006/24/EC è una direttiva introdotta nel 2006 che obbliga i gestori dei servizi di comunicazione a conservare preventivamente i dati relativi al traffico da loro gestito. Dopo una controversa fase di parziale attuazione e di resistenze da parte di alcuni Stati membri, la Direttiva è stata dichiarata invalida dalla Corte di giustizia dell'UE nell'aprile 2014. Non è escluso tuttavia che regolamenti simili siano reintrodotti a livello nazionale o europeo.

A partire da un'analisi di queste misure porrò alcuni interrogativi. Attraverso il ricorso a quali valori viene giustificata l'introduzione di queste misure? Chi e attraverso quali meccanismi decide della loro introduzione? Quali organi sono responsabili della loro applicazione e che relazione intrattengono con gli organismi decisionali? Scopo della mia analisi sarà mettere a fuoco alcune caratteristiche centrali del potere, ancora fluido e dinamico, dell'UE e il ruolo che la sicurezza riveste al suo interno.

1. Considerazioni metodologiche

Dal punto di vista metodologico, questo saggio si ispira alle analisi del potere condotte da Max Weber in *Economia e società* e da Hannah Arendt in *Le origini del totalitarismo*.²

La metodologia weberiana si impernia sul concetto di "tipo ideale" (*Idealtypus*). Weber introduce il concetto di tipo ideale nel saggio del 1904 *L'oggettività conoscitiva della scienza sociale e della politica sociale* come un concetto "ottenuto tramite l'intensificazione

² M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* e H. Arendt, *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft: Antisemitismus, Imperialismus, Totalitarismus*, München [u.a.], Piper, 2011 (trad. it. *Le origini del totalitarismo*, Torino, Einaudi, 2004).

unilaterale di uno o più aspetti e attraverso la fusione di una quantità di manifestazioni diffuse e discrete, presenti talora in maggior talaltra in minor numero, talvolta del tutto assenti, che si dispongono all'interno degli aspetti unilateralmente accentuati per formare un'immagine concettuale in sé coerente"³. Un quindicennio più tardi, in *Economia e società* Weber definisce la costruzione di tipi ideali un "mezzo metodologico", che consiste nel chiedersi come un fenomeno sociale si sarebbe svolto se fosse stato determinato da motivi esclusivamente razionali. Un tipo ideale descrive perciò un "agire rigorosamente razionale". La questione della congruità delle formulazioni riportate nelle due opere è stata ampiamente dibattuta e ha portato alcuni autori a ipotizzare l'esistenza di due sorti di tipo ideale: uno storico e uno sociologico.⁴ Ampiamente dibattuta (e criticata) è stata inoltre la questione della coerenza teorica della metodologia weberiana e dello statuto logico dei tipi ideali. In questo contesto però tale controversie possono essere lasciate da parte, in quanto ciò che interessa qui non è tanto la costruzione di tipi ideali, quanto l'utilità di questi nel facilitare la ricerca sull'agire umano. In altre parole, ritengo che la questione della coerenza e validità teorica del modo in cui Weber ha costruito i tipi puri di potere possa essere lasciata da parte, fintantoché i tipi puri possano essere considerati un modello plausibile e utilizzabile per la comprensione dei fenomeni legati all'agire umano.

La costruzione di tipi ideali è infatti considerata dallo stesso Weber non il fine, ma un mezzo della ricerca.⁵ Da questo punto di vista la posizione di Weber non sembra essere mutata sostanzialmente nel tempo. Nell'opera del 1904 Weber afferma: "Nella sua purezza ideale questa immagine concettuale [il tipo ideale] non si trova mai nella realtà empirica, è un'utopia, e per il lavoro storico assolve il compito di stabilire in ogni caso specifico quanto la realtà sia vicina o lontana dall'immagine ideale"⁶. In *Economia e società* troviamo analoghe considerazioni: "[la sociologia] si *allontana* dalla realtà e serve alla sua conoscenza nel modo seguente: una manifestazione storica può essere classificata attraverso l'indicazione

³ M. Weber, *Die "Objektivität" sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis*, in *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, vol. 1, Tübingen, Mohr, 1900, pp. 22-87 (trad. it. *L'«oggettività» conoscitiva della scienza storico sociale*, in *Saggi sul metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, Edizioni di comunità, 2001), cit. da p. 65, trad. dell'autrice.

⁴ S. J. Hekman, *Weber, the ideal type, and contemporary social theory*, Notre Dame, Ind., Univ. of Notre Dame Pr., 1983, p. 38 sg. e J. Janoska-Bendl, *Methodologische Aspekte des Idealtypus: Max Weber und die Soziologie der Geschichte*, Berlin, Duncker & Humblot, 1965, p. 39 sgg.

⁵ T. Burger, *Max Weber's theory of concept formation: history, laws and ideal types*, Durham, NC, Duke Univ. Pr., 1976, p. 135 sgg.

⁶ M. Weber, *Die "Objektivität" sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis*, cit., p. 65.

dell'entità della sua *vicinanza* a uno o più di questi concetti [i tipi ideali]”.⁷

In altre parole, il metodo weberiano interessa qui non tanto al fine di *costruire* un nuovo tipo puro di potere, quanto per poter contrastare le caratteristiche delle manifestazioni del potere prese in considerazione in questo saggio con uno dei tipi puri di potere costruiti da Weber in *Economia e società*. Il tipo puro indica infatti “dove guardare, ovvero elenca le cose che dovrebbero essere presenti se hanno operato determinati motivi. Se sono presenti solo alcune di queste cose, lo scienziato deve inferirne che anche altri motivi hanno avuto un'influenza”.⁸ In questo senso il mio saggio si ispira al metodo weberiano: le caratteristiche del fenomeno empirico analizzato verranno confrontate con il tipo puro weberiano, per cercare, laddove esistano differenze, altri motivi dell'agire. Ciò equivale, come vedremo più avanti, a ricercare altri fondamenti di legittimità.

In *Economia e società* Weber individua tre tipi puri di potere: legale-razionale, tradizionale e carismatico. L'elemento principale di discriminazione tra questi diversi tipi è il fondamento della legittimità che ciascuna forma di potere rivendica per sé. Poiché per Weber la credenza nella legittimità di un sistema di potere è anche l'elemento su cui si fonda l'obbedienza a tale potere, i diversi tipi di fondamento di legittimità determinano anche il tipo di obbedienza, di amministrazione e di esercizio del potere.⁹ Le analisi che svolgerò nelle prossime pagine si basano pertanto sul presupposto che l'attuale forma di potere dell'UE corrisponda a grandi linee, e perciò possa essere compresa attraverso il ricorso, al tipo puro weberiano del potere legale-razionale, i cui caratteri principali verranno richiamati più sotto.

Come abbiamo visto il metodo weberiano permette di confrontare un sistema di potere realmente esistente, una volta descritto, con un tipo ideale, ma non offre una guida per individuare le caratteristiche di quel particolare sistema di potere.

Come è possibile allora individuare le caratteristiche principali dell'attuale forma di potere dell'UE, così come si concretizza nelle pratiche di sorveglianza sopra citate? Indicazioni utili al proposito sono offerte dal procedimento seguito da Arendt per identificare le caratteristiche salienti del totalitarismo.

In *Le origini del totalitarismo*, apparso per la prima volta nel 1951 negli Stati Uniti e quattro anni dopo in edizione tedesca notevolmente ampliata, Arendt offre un resoconto storico degli

⁷ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, cit., p. 14, corsivo originale.

⁸ T. Burger, *Max Weber's theory of concept formation*, cit., p. 139, trad. Dell'autrice.

⁹ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, cit., p. 158.

elementi che si sono cristallizzati nel totalitarismo e un'analisi dei suoi elementi principali.¹⁰ Il libro consta di tre parti: le prime due sono dedicate ad antisemitismo e razzismo quali elementi storici confluiti nel totalitarismo, mentre la terza parte analizza le caratteristiche peculiari del totalitarismo come nuova forma di potere.¹¹ Questa terza parte in particolare costituisce uno dei punti di riferimento metodologici delle analisi svolte in questo saggio. Qual è dunque il metodo seguito da Arendt per individuare le caratteristiche essenziali del totalitarismo come nuova forma di potere?

In *Le origini del totalitarismo* Arendt non affronta esplicitamente questioni di metodo. Per trovare indicazioni sull'approccio adottato da Arendt ci si deve rivolgere a un saggio del 1953, composto in risposta alla recensione a *Le origini del totalitarismo* scritta da Eric Voeglein¹². Qui Arendt spiega che il volume offre una trattazione storica degli elementi che si sono "cristallizzati" nel totalitarismo (le prime due parti del volume) e, nella terza parte, "un'analisi della struttura elementare dei movimenti e del dominio totalitario".¹³ Nel tentativo di spiegare il totalitarismo come evento realmente accaduto nella società umana, Arendt accorda particolare attenzione alle "differenze fenomenali", alle caratteristiche fattuali del totalitarismo che lo hanno reso unico e non deducibile da alcun evento precedente: "le «differenze fenomenali», lungi dall'«oscurare» somiglianze essenziali, sono quei fenomeni che rendono il totalitarismo «totalitario», che distinguono questa forma di governo e movimento da tutte le altre e che quindi possono aiutarci a trovarne l'essenza. Ciò che non ha precedenti nel totalitarismo non è primariamente il suo contenuto ideologico, ma *l'evento* del dominio totalitario".¹⁴ Come Arendt ribadisce poco sotto, la sua analisi procede da "fatti ed eventi" anziché da affinità e influenze teoriche.

Sulla base di un ampio materiale documentario, Arendt fornisce dunque una "analisi dei tratti strutturali"¹⁵ di quella nuova forma di potere che è il totalitarismo. Le caratteristiche

¹⁰ Sulle vicende della stesura del volume si veda U. Ludz, *Hannah Arendt und ihr Totalitarismusbuch. Ein kurzer Bericht über eine schwierige Autor-Werk-Geschichte*, in *Totalitäre Herrschaft und republikanische Demokratie: Fünfzig Jahre The Origins of Totalitarianism von Hannah Arendt*, Hrsg. A. Grunenberg, Frankfurt a. M./Berlin/Bern/Wien, Lang, 2003, pp. 81-92.

¹¹ Sull'eterogeneità e le stratificazioni dell'opera si veda R.T. Tsao, *The Three Phases of Arendt's Theory of Totalitarianism*, in *Totalitäre Herrschaft und republikanische Demokratie: Fünfzig Jahre The Origins of Totalitarianism von Hannah Arendt*, Hrsg. A. Grunenberg, Frankfurt a. M./Berlin/Bern/Wien, Lang, 2003, pp. 57-79.

¹² E. Voegelin, *The Origins of Totalitarianism*, in «The Review of Politics», 1953, 1, pp. 68-76 e H. Arendt, *A Reply*, «The Review of Politics», 1953, 1, pp. 76-84.

¹³ H. Arendt, *A Reply*, cit., p. 78, trad. dell'autrice.

¹⁴ *Ivi*, p. 80, corsivo originale.

¹⁵ S. Forti, *Il totalitarismo*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 36

individuate da Arendt si riferiscono sia alla struttura d'insieme del sistema totalitario, sia agli organi centrali di tale potere. Così, per esempio, il totalitarismo si contraddistingue per Arendt per la sua struttura amorfa, in cui le istanze vengono sistematicamente duplicate, gli ordini impartiti in modo parallelo a più organismi per la loro esecuzione e in cui non è mai chiaro quale istanza sia responsabile dell'attuazione di una determinata funzione.¹⁶ In esso inoltre il potere esecutivo è detenuto dalla polizia e non dal partito, e in particolare dalla polizia segreta, la cui principale funzione consiste nel tradurre in realtà le finzioni dell'ideologia totalitaria, nel trasformare la realtà per renderla conforme alle leggi oggettive della natura o della storia che il potere totalitario pretende di conoscere ed eseguire.¹⁷

Il richiamo all'analisi arendtiana non ha lo scopo di costruire un parallelismo tra il modello totalitario e l'UE. Esso ha piuttosto carattere esclusivamente metodologico e fa propria l'indicazione di Arendt secondo cui per cogliere gli elementi strutturali del potere sia necessario guardare a "fatti ed eventi" piuttosto che procedere per affinità teoriche. Questo saggio mira dunque a individuare le caratteristiche salienti del potere dell'UE così come esse si manifestano nella concreta attuazione delle misure di sorveglianza prese in considerazione.

2. Il Sistema di Informazione Schengen (SIS) di prima e seconda generazione

Il momento di avvio dell'introduzione di una banca dati per facilitare le indagini all'interno dell'UE viene fatta risalire all'accordo di Schengen del 1985.¹⁸ L'accordo di Schengen stabilì, come obiettivo a lungo termine, l'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere tra i paesi membri dell'accordo. Tale prospettiva fu però avvertita come una potenziale perdita di controllo e diminuzione di sicurezza da parte degli attori coinvolti, come riflesso nell'art. 17 del trattato di Schengen, che stabilisce l'introduzione di "misure complementari per la salvaguardia della sicurezza".¹⁹ Queste vennero stabilite in una successiva convenzione, la

¹⁶ H. Arendt, *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*, cit., p. 643-644, 766-813 e 833-839.

¹⁷ *Ivi*, p. 643-644, 821-822 e 867-907, trad. dell'autrice.

¹⁸ Per una presentazione delle principali caratteristiche del SIS e delle vicende che hanno portato alla sua introduzione veda A. Schindehütte, *Das Schengener Informationssystem unter besonderer Berücksichtigung der Vereinbarkeit einer verdeckten Registrierung nach Art. 99 SDÜ mit Art. 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Göttingen, 2013.

¹⁹ Acquis di Schengen - Accordo fra i governi degli Stati del Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, 14.06.1985, *Gazzetta ufficiale delle comunità europee* n. L 239 del 22/09/2000 pp. 63-68. Tutti i documenti ufficiali dell'UE sono reperibili sul sito EUR-Lex all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=it>.

Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen,²⁰ firmata nel 1990 e che al titolo IV dispone appunto l'introduzione del SIS. All'articolo 93 di tale Convenzione si legge che "il Sistema d'informazione Schengen [...] ha lo scopo [...] di preservare l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, compresa la sicurezza dello Stato e di assicurare l'applicazione, nel territorio delle Parti contraenti [,] delle disposizioni sulla circolazione delle persone stabilite nella presente Convenzione".

Le informazioni inserite nella banca dati si riferiscono sia a persone sia a oggetti. Per quanto riguarda le persone, la Convenzione limita i dati che possono essere inseriti nel sistema ad alcune precise categorie (dati anagrafici, informazioni relative alla presunta pericolosità della persona ricercata, il motivo della ricerca e la condotta da mantenere nei suoi confronti) e vieta la raccolta di ulteriori dati al fine di assicurare la conformità delle procedure con le norme europee sulla protezione dei dati.²¹ Le categorie di persone i cui dati possono essere inseriti nel SIS ai fini della ricerca comprendono: persone ricercate per l'arresto ai fini dell'estradizione; stranieri segnalati ai fini della non ammissione nell'area Schengen; persone scomparse o persone che devono essere poste sotto tutela come minorenni o pazienti; persone coinvolte in un processo penale quali testimoni o imputati e infine persone ritenute pericolose, che si suppone per esempio possano commettere in futuro reati gravi.²²

Con il Protocollo di Schengen allegato al Trattato di Amsterdam del 1997, l'*acquis* di Schengen, ovvero le norme facenti parte dei precedenti accordi di Schengen, venne incorporato nel diritto comunitario. In particolare esso entrò a far parte di quello che allora era il terzo pilastro dell'UE, riguardante la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, caratterizzato da un accentuato carattere intergovernativo. Le modalità decisionali tuttavia rimasero flessibili: secondo il Protocollo del 1997 il Consiglio stabilisce infatti, per ogni singolo atto decisionale, se esso è da emanare secondo le procedure del primo o del terzo pilastro.²³ Con il trattato di Lisbona del 2007, infine, vennero aboliti i tre pilastri e anche gli ambiti che prima facevano parte del terzo pilastro vennero sottoposti alla procedura legislativa ordinaria, che prevede la codecisione di Parlamento e Consiglio dell'UE.

²⁰ *Acquis* di Schengen - Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, Gazzetta ufficiale n. L 239 del 22/09/2000 pp. 19-62.

²¹ Art. 94 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, cit.

²² Articoli 95-99 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, cit.

²³ Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea - Protocollo (n. 19) sull'*acquis* di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione Europea Gazzetta ufficiale n. 115 del 09/05/2008 pp. 290-292.

Mentre era in corso questa ristrutturazione, con una serie di misure adottate a partire dal 2001 il Parlamento e il Consiglio decisero la trasformazione del SIS nel sistema di seconda generazione SIS II.²⁴ L'idea all'origine dell'introduzione del SIS II era di permettere ai nuovi Stati membri l'accesso alla banca dati. Col passare del tempo, però, questa funzione perse di significato, poiché già prima dell'entrata in funzione del SIS II, avvenuta nel 2013, era disponibile un'evoluzione del SIS, chiamata SISone4all, a disposizione anche dei nuovi membri. La differenza più rilevante del SIS II rispetto alle versioni precedenti diventò un'altra: il SIS II permette infatti l'inserimento nella banca dati anche di informazioni biometriche quali impronte digitali e foto biometriche e permette di collegare diverse ricerche una con l'altra.²⁵

Quanto al concreto funzionamento del SIS, il ruolo principale viene svolto dalle autorità nazionali. La ricerca viene avviata dalle autorità nazionali, che inseriscono i dati nel sistema nazionale N.SIS. Un sistema centralizzato, il C.SIS, trasmette poi i dati agli altri sistemi nazionali. In ogni Stato membro sono inoltre presenti uffici denominati SIRENE (*Supplementary Information Request at National Entry*), che sono responsabili del mantenimento dei sistemi nazionali e dello scambio di informazioni con gli altri paesi. Dal 2012 l'unità di supporto tecnico del SIS, che prima aveva sede a Strasburgo, è stata trasferita a Tallin e posta sotto la gestione della EU-LISA, l'agenzia dell'UE per i grandi sistemi informatici.

In termini di indagini, il SIS è stato usato sin dall'inizio principalmente per la ricerca della seconda categoria di persone, ovvero gli stranieri ricercati ai fini della non ammissione nell'area Schengen. Nel 2005, per esempio, il numero di dati inseriti relativi a questa categoria era di 47 volte superiore a quello dei dati relativi alla prima categoria di persone (ricercati per l'arresto) e pari a quasi 7 volte il totale dei dati relativi alla somma di tutte le altre categorie.²⁶ Nonostante le proporzioni siano cambiate nel corso del tempo, gli stranieri

²⁴ Si vedano il Regolamento (CE) n. 2424/2001 del Consiglio, del 6 dicembre 2001, sullo sviluppo del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), Gazzetta ufficiale n. L 328 del 13/12/2001 pp. 4-6; la Decisione del Consiglio, del 6 dicembre 2001, sullo sviluppo del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), 2001/886/GAI, Gazzetta ufficiale n. L 328 del 13/12/2001 pp. 1-3; il Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), 28.12.2006, L 381/4 e la Decisione 2007/533/GAI del Consiglio del 12 giugno 2007 sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, 7.8.2007, L 205/63.

²⁵ K. Ambos, *Anmerkung*, «JuristenZeitung», 2009, 9, pp. 468 -471.

²⁶ Consiglio dell'UE, SIS Database Statistics 2005, doc. 8621/05,

rimangono la prima categoria di persone nei confronti della quale viene fatto ricorso al SIS.

Quali indicazioni possono essere ricavate dalle vicende dell'istituzione e dal funzionamento del SIS circa il modello di potere che esso riflette?

Quanto alla sua giustificazione, il SIS è stato introdotto, come abbiamo visto, come misura volta a compensare una presunta perdita di sicurezza causata dall'abolizione delle frontiere interne all'UE. Che una tale perdita fosse reale è stato però messo in discussione. L'esistenza di un tale problema è stato infatti più proclamato dagli attori coinvolti che dimostrato con riferimento a studi e statistiche. I principali argomenti apportati a sostegno di tale tesi sono di natura astratta e rinviano all'idea del confine come deterrente e barriera protettiva contro la criminalità.²⁷ Nonostante tali argomenti possano sembrare a prima vista plausibili, gli studi che si sono confrontati con questa questione sono arrivati a conclusioni diverse. Così, per esempio, Hans-Heiner Kühne ha analizzato le statistiche centrali delle autorità frontaliere tedesche tra il 1980 e il 1989 ed è giunto alla conclusione che i confini hanno una rilevanza solo relativa nel garantire la sicurezza interna.²⁸ Kühne conclude il suo studio affermando che “secondo quanto visto, l'attuazione dell'accordo di Schengen non fa temere alcuna diminuzione sostanziale della sicurezza interna”.²⁹ Che la rilevanza del SIS non consista principalmente nella riduzione della criminalità sembra confermato anche dal suo effettivo uso, che, come abbiamo visto, è stato indirizzato principalmente contro stranieri anziché contro criminali. È importante notare che l'esistenza di una condanna penale o di un sospetto di pericolosità non è una condizione necessaria per l'inserimento dei dati di uno straniero nel SIS.³⁰

Secondo alcuni autori, allora, l'abolizione dei controlli frontalieri decisa a Schengen avrebbe fornito un momento favorevole per il rafforzamento della cooperazione tra Stati in materia criminale, di cui il SIS è una parte importante, che sarebbe stata perseguita però indipendentemente dalla presunta diminuzione di sicurezza causata dall'abolizione dei controlli frontalieri.³¹ Non appare corretto, perciò, considerare l'introduzione del SIS una

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8621-2005-INIT/en/pdf> e EU-LISA, SIS II 2013 Statistics, June 2014, http://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/eu-LISA_SIS%20II%20-%20Statistics%202013.pdf.

²⁷ A. Schindehütte, *Das Schengener Informationssystem*, cit., p. 12-13.

²⁸ H.-H. Kühne, *Kriminalitätsbekämpfung durch innereuropäische Grenzkontrollen?: Auswirkungen der Schengener Abkommen auf die innere Sicherheit*, Berlin, Duncker und Humblot, 1991.

²⁹ *Ivi*, p. 50.

³⁰ Art. 96 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, cit.

³¹ A. Schindehütte, *Das Schengener Informationssystem*, cit., p. 14-15 e H.C. Taschner, *Schengen: die Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen von EU-Staaten*, Baden-Baden,

compensazione per una perdita di controllo o di sicurezza.³²

Quanto ai meccanismi decisionali, le vicende del SIS sono state caratterizzate da una progressiva sopranazionalizzazione. Si è passati da un accordo internazionale, il trattato di Schengen, a una procedura decisionale che, come abbiamo visto, prevede ora la codecisione di Parlamento e Consiglio dell'UE. Questo progressivo spostamento delle procedure decisionali dall'ambito nazionale a quello europeo è naturalmente il riflesso del più ampio processo di integrazione europea, che negli ultimi anni ha investito con crescente intensità il cosiddetto "spazio di libertà, sicurezza e giustizia", ovvero quell'ambito di competenze dell'UE che riguarda la cooperazione giudiziaria, di polizia e le politiche migratorie. È interessante però che in questo caso il processo di integrazione sia stato accompagnato da una restrizione delle tutele dell'individuo e dall'espansione dei poteri pubblici, non solo con l'introduzione del SIS, ma anche con la sua trasformazione nel sistema di seconda generazione. Con il SIS II i dati che possono essere inseriti nel sistema sono stati infatti ampliati con l'aggiunta di dati biometrici, ed è stata aggiunta l'importante funzione di collegamento tra diverse indagini, il che permette di collegare individui tra loro e individui a gruppi. Queste funzioni, che non rappresentavano all'inizio il motivo dell'aggiornamento del sistema, hanno finito per diventare il principale elemento di novità introdotto dal SIS II.

Come abbiamo visto, infatti, il motivo per cui il Consiglio dell'UE nel 2001 incaricò la Commissione di occuparsi dello sviluppo del SIS II, era la possibilità di includere anche i nuovi Stati membri. Questo fu però reso possibile già nel 2007 con l'introduzione del sistema SISone4all. La Commissione rimase però del parere che il progetto del SIS II non dovesse essere abbandonato, nonostante i costi fossero più che quadruplicati rispetto alle stime iniziali³³. In sostanza l'intero processo decisionale che ha portato alla trasformazione del SIS in SIS II è stato caratterizzato da scarsa trasparenza e irrazionalità. Come si legge nella relazione speciale della Corte dei conti Europea del 2014 dedicata al SIS II, "non era chiaro a tutti gli attori del SIS II chi prendeva, in pratica, le decisioni chiave. Sebbene venissero redatti verbali delle riunioni del comitato SIS/VIS, non vi era alcun registro delle decisioni che permettesse di tracciare con facilità e comprendere la base di tutte le decisioni

Nomos, 1997, p. 42.

³² H.-H. Kühne, *Kriminalitätsbekämpfung durch innereuropäische Grenzkontrollen?*, cit., p. 50.

³³ Corte dei conti europea, *Insegnamenti da trarre dallo sviluppo del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) ad opera della Commissione europea: relazione speciale n. 03/2014: (presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, TFUE)*, 2014.

importanti”.³⁴ La Corte ha inoltre affermato che, dopo essere stata incaricata dello sviluppo del SIS II, “la Commissione non ha enunciato i benefici del SIS II in termini del suo contributo alla lotta alla criminalità o al rafforzamento delle frontiere esterne. Non ha specificato i problemi che il SIS II avrebbe dovuto risolvere, né con quali modalità sarebbe stato misurato il grado di successo nel farlo.”³⁵

Quanto all’esecuzione delle decisioni prese a livello comunitario, come abbiamo visto, essa rimane competenza delle autorità nazionali.

3. La Direttiva 2006/24/CE sulla conservazione dei dati

La Direttiva 2006/24/CE sulla conservazione dei dati fu rilasciata dal parlamento e dal consiglio dell’UE nel marzo 2006.³⁶ Come tutte le direttive dell’UE essa vincolava gli Stati membri al raggiungimento di determinati obiettivi lasciando però agli Stati libertà nella scelta dei mezzi. La direttiva sulla conservazione dei dati obbligava gli Stati a rilasciare norme che vincolassero i fornitori di servizi di comunicazione a conservare per un minimo di 6 mesi ed un massimo di 2 anni i dati relativi al traffico da loro gestito.³⁷ In particolare, i fornitori dovevano, secondo la direttiva, conservare i dati necessari a identificare: la fonte, la destinazione, l’ora, la data, la durata, il tipo di comunicazione oltreché il tipo di apparecchi usati e la loro ubicazione. I dati riguardanti il contenuto della comunicazione erano esplicitamente esclusi dalle categorie di dati da conservare.³⁸

Fine della direttiva era garantire la disponibilità dei dati “a fini di indagine, accertamento e perseguimento di reati gravi”³⁹. Nonostante le misure previste dalla direttiva avessero dichiaratamente il fine di favorire il mantenimento della sicurezza nazionale, esse furono introdotte all’interno dell’allora primo pilastro dell’UE come misure volte all’armonizzazione del mercato interno.

In realtà, tentativi di introdurre regolamenti simili all’interno di quello che sarebbe stato il

³⁴ Corte dei conti europea, *Insegnamenti da trarre dallo sviluppo del Sistema d’informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)*, cit., p. 22.

³⁵ *Ivi*, p. 32.

³⁶ Direttiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 riguardante la conservazione di dati generati o trattati nell’ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la direttiva 2002/58/CE, Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea L 105/54, 13.4.2006.

³⁷ Art. 6 della Direttiva 2006/24/CE.

³⁸ Art. 5 della Direttiva 2006/24/CE.

³⁹ Art. 1 della Direttiva 2006/24/CE.

contesto più naturale delle misure, ovvero l'allora terzo pilastro (cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale), erano già stati effettuati senza successo. Precedenti proposte per l'introduzione a livello europeo di norme sulla conservazione dei dati relativi alle comunicazioni risalgono per esempio al 2004, quando fu avanzata, all'interno del Consiglio dell'UE, una proposta di decisione quadro all'interno dell'allora terzo pilastro.⁴⁰ L'adozione di tale misura avrebbe necessitato dell'unanimità dei membri del Consiglio, e poiché era chiaro che alcuni rappresentanti governativi avrebbero votato contro, si rinunciò alla votazione. L'adozione di una direttiva all'interno del primo pilastro ha permesso di aggirare questo ostacolo, essendo per la sua adozione sufficienti le decisioni a maggioranza di Consiglio e Parlamento.

La classificazione delle norme sulla conservazione dei dati come parte della materia dell'allora primo pilastro è stata oggetto di controversie e del ricorso di annullamento da parte dell'Irlanda alla Corte di giustizia dell'UE. La Corte, nella sua decisione, ha però ritenuto che l'inclusione della direttiva nell'ambito del primo pilastro fosse corretta.⁴¹ Le resistenze da parte degli Stati, che avrebbero dovuto essere gli attuatori della direttiva, non si sono limitate però a questo. Austria e Svezia, per esempio, hanno intenzionalmente ritardato il rilascio delle norme necessarie all'adeguamento del diritto nazionale ai fini della direttiva.⁴² In Germania, nel 2010 la Corte costituzionale ha dichiarato il regolamento nazionale di attuazione della direttiva invalido perché in contrasto con i diritti fondamentali.⁴³ Sentenze di incostituzionalità sono state rilasciate anche dalle Corti costituzionali rumena nel 2009 e ceca nel 2011.⁴⁴ Infine, un secondo ricorso alla Corte di giustizia dell'UE, questa volta da parte di Irlanda e Austria per presunta incompatibilità con i diritti fondamentali dell'UE, ha avuto esito positivo e la direttiva è stata conseguentemente dichiarata invalida.⁴⁵ La decisione della Corte di giustizia dell'UE, rilasciata nell'aprile 2014, così come la precedente sentenza

⁴⁰ Documento del Consiglio dell'UE 8958/04 del 28.04.2004.

⁴¹ Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE del 10.02.2009, Irlanda contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione Europea, Causa C-301/06.

⁴² S. Schweda, *Umsetzungsunterschiede der Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie in Europa - ein Bericht aus dem Forschungsprojekt InVoDaS im Mai 2011*, in *Innere Sicherheit – auf Vorrat gespeichert?*, M. Bug, U. Münch et V. Schmid (Hrsg.), SIRA Conference Series vol. 1, 2011, pp. 56-86.

⁴³ Sentenza della Corte costituzionale tedesca del 02.03.2010, Az. 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08, disponibile all'indirizzo:

http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20100302_1bvr025608.html

⁴⁴ S. Schweda, *Umsetzungsunterschiede der Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie in Europa*, cit.

⁴⁵ Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE dell'08.04.2014, Digital Rights Ireland Ltd (C-293/12) contro Minister for Communications, Marine and Natural Resources e altri e Kärntner Landesregierung (C-594/12) e altri, Cause riunite C-293/12 e C-594/12.

costituzionale tedesca, dichiara la conservazione dei dati incompatibile con i diritti fondamentali dell'UE nei modi e nei tempi previsti dalla direttiva, ma non in assoluto. Questo lascia aperta la possibilità di reintrodurre normative simili sia a livello nazionale sia europeo. Anche le vicende della Direttiva 2006/24/CE offrono interessanti indicazioni sul funzionamento del potere all'interno dell'UE.

Quanto all'aspetto della legittimità, possono essere distinti due livelli di giustificazione per l'introduzione della direttiva sulla conservazione dei dati. Un primo livello, che potremmo definire tecnico, fa riferimento all'armonizzazione del mercato interno. Gli obblighi previsti dalla Direttiva si impongono, in definitiva, ai fornitori di servizi di telecomunicazione, le cui pratiche in materia di conservazione dei dati avrebbero dovuto essere uniformate dall'applicazione della direttiva. Questa giustificazione ha permesso, come abbiamo visto, l'inserimento della direttiva tra le azioni comprese nell'allora primo pilastro dell'UE e ne ha facilitato l'adozione aggirando le resistenze di alcuni Stati. Tale classificazione è stata oggetto di critiche e ricorsi e anche la decisione della Corte dell'UE che ne ha decretato la validità è stata fortemente criticata per la fragilità dell'argomentazione e la pretestuosità delle motivazioni.⁴⁶ Un secondo livello di giustificazione, che potremmo definire ideologico, presenta la conservazione dei dati come una misura volta a garantire la sicurezza all'interno dell'UE. Dall'originaria proposta come politica di cooperazione in materia penale all'inserimento nelle politiche economiche, il riferimento non ha perso d'importanza ed è rimasto il fine principale, come riportato nel testo della direttiva. Come sottolineato anche dal procuratore generale Bot nell'opinione presentata alla Corte di giustizia europea, non è contestabile che “la ratio dell'obbligo di conservazione dei dati posto a carico dei fornitori di servizi di comunicazione elettronica risieda nel fatto che esso agevola l'indagine, l'accertamento e il perseguimento di reati gravi”.⁴⁷

Quanto alle procedure decisionali, esistono anche in questo caso diversi livelli di analisi. In primo luogo, possiamo osservare una sopranazionalizzazione *di fatto* della materia. A differenza che per il SIS, nel caso della direttiva la sopranazionalizzazione non è stata effetto dell'applicazione della procedura di legislazione ordinaria all'ormai abolito terzo pilastro, ma del trasferimento della materia dall'area delle politiche di cooperazione in materia penale

⁴⁶ K. Ambos, *Anmerkung*, cit. e C. Ohler, *Anmerkung*, «JuristenZeitung», 2010, 12, pp. 626-628.

⁴⁷ Conclusioni dell'Avvocato Generale Yves Bot presentate il 14 ottobre 2008, Causa C-301/06, Irlanda contro Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione Europea, § 92. Si veda inoltre K. Ambos, *Anmerkung*, cit., p. 469 e T. Gausling, *Verdachtsunabhängige Speicherung von Verkehrsdaten auf Vorrat: zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG durch die §§ 113a, 113b TKG*, München, Beck, 2010, pp. 25-43.

all'area della politica economica. Questo trasferimento ha permesso, di fatto, di introdurre le norme sulla conservazione dei dati nonostante l'opposizione di alcuni Stati, cosa che non sarebbe stata possibile in un contesto decisionale intergovernativo, richiedente l'unanimità. Ad un secondo livello è interessante però notare che questo tentativo ha avuto solo parziale successo: se ha permesso di emanare la direttiva, si è scontrato però con la non attuazione da parte di alcuni Stati, con dichiarazioni di incostituzionalità a livello nazionale e infine con il ricorso alla Corte di giustizia dell'UE di alcuni Stati. Ma, se è vero che l'opposizione degli Stati membri ha parzialmente ostacolato l'applicazione della direttiva, la (per ora) definitiva dichiarazione di invalidità è stata pronunciata da un organo comunitario, appunto la Corte di giustizia.

Il fatto che l'applicazione delle norme fosse di competenza degli Stati è stato in ogni caso un ostacolo significativo all'implementazione della direttiva.

4. Sicurezza, legittimità, potere

Secondo il modello weberiano, la legittimità del potere legale-razionale è di carattere razionale e si fonda sulla credenza nella legalità degli ordinamenti statuiti e del diritto di comando di coloro che esercitano il potere.⁴⁸ La legittimità di un sistema di potere deriva dunque, secondo Weber, da un elemento puramente formale: la legalità. Un potere legittimo è un potere esercitato in conformità con norme stabilite.⁴⁹ La caratteristica fondamentale di tale tipo di potere è per Weber un sistema di funzioni, regolate in ogni dettaglio e suddivise per competenze. Per ogni materia esiste un chiaro ambito di prestazioni cui corrisponde l'assegnazione degli strumenti di comando necessari e la chiara definizione e limitazione degli strumenti di coercizione e del loro utilizzo.⁵⁰

Nel caso dell'UE, però, è difficile rintracciare una struttura chiaramente regolata come quella

⁴⁸ Nell'opera weberiana esiste un'oscillazione del significato della legittimità, intesa talvolta come *rivendicazione* avanzata da parte dei governanti su cui si basa la pretesa di obbedienza e talaltra come la *credenza* dei governati su cui si basa l'obbedienza ai comandi di governanti; cfr. V.-M. Bader, *Max Webers Begriff der Legitimität. Versuch einer systematisch-kritischen Rekonstruktion*, in *Max Weber heute: Erträge und Probleme der Forschung*, J. Weiss (Hrsg.), Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1989, pp. 296-334. La tesi di Bader secondo cui le due accezioni sarebbero incompatibili non è però da me accolta. In questo saggio infatti entrambe le accezioni vengono utilizzate: ho inteso la legittimità anzitutto come una pretesa avanzata dai governanti che, qualora abbia successo, viene accettata e fatta propria come credenza da parte dei governati.

⁴⁹ N. Bobbio, *La teoria dello stato e del potere*, in *Max Weber e l'analisi del mondo moderno*, a cura di P. Rossi, Torino, Einaudi, 1981, pp. 215-246.

⁵⁰ *Ivi*, p. 161.

descritta da Weber. Il sistema di potere dell'UE appare piuttosto come un sistema dinamico, in costante ristrutturazione: più che da una rigida suddivisione di funzioni, esso è caratterizzato da un continuo spostamento di competenze, che vengono redistribuite sia in verticale, ovvero dal livello nazionale al livello sopranazionale, sia in orizzontale, ovvero tra i diversi organi dell'UE. Nel caso del SIS questo è evidente nel passaggio della materia dalla negoziazione interstatale (il trattato di Schengen del 1985 è un accordo tra Stati) all'inserimento dell'*acquis* di Schengen nel diritto comunitario con il trattato di Amsterdam e infine, con il trattato di Lisbona, al suo essere sottoposto al principio di codecisione di Parlamento e Consiglio, un meccanismo decisionale caratterizzato da un alto tasso di sopranazionalità. La mancanza di una chiara suddivisione di competenze e di chiari meccanismi decisionali si è resa evidente anche nel passaggio dal SIS di prima a quello di seconda generazione, caratterizzato, come abbiamo visto, da mancanza di chiarezza circa le procedure e gli organi decisionali. Nel caso della Direttiva si è avuto un analogo spostamento di competenze dal livello intergovernativo al livello sopranazionale. Questo è avvenuto in anticipo sulla ristrutturazione delle competenze a livello generale, grazie allo stratagemma consistente nel considerare la materia della Direttiva come parte dell'allora primo pilastro.

In termini weberiani, questa fluidità pone evidenti problemi quanto al fondamento di legittimità del potere dell'UE. Come può l'UE, quale forma di potere legale-razionale, rivendicare la legittimità delle sue disposizioni se queste non sono rilasciate in conformità a un ordine "consolidato" e a una suddivisione di competenze chiaramente stabilita?

L'ipotesi che intendo avanzare è che l'UE compensi queste carenze nel fondamento della sua pretesa di legittimità, con il ricorso a un elemento materiale: il valore della sicurezza. Ricorrendo al valore della sicurezza è possibile adottare misure che vanno al di là delle competenze stabilite. Non siamo però nell'ambito di una politica dell'eccezionalità: lo scopo non è tanto l'imposizione di misure "straordinarie", dettate dall'emergenza, ma la costruzione di strutture stabili di potere.⁵¹ Non si tratta certo di un meccanismo infallibile, come è dimostrato dalle vicende della Direttiva sulla conservazione dei dati. Si tratta, piuttosto, del tentativo di accelerare le dinamiche di sopranazionalizzazione attraverso una rivendicazione di legittimità "materiale".

In realtà, la pretesa weberiana che la legittimità sia deducibile da una legalità intesa in senso

⁵¹ Sul ricorso alla sicurezza come parte di una politica di emergenza ed eccezione si veda M.C. Williams, *Securitization as political theory: The politics of the extraordinary*, «International Relations», 2015, 1, pp. 114-120.

puramente formale è stata messa in discussione da diversi autori, tra cui Jürgen Habermas e Norberto Bobbio.⁵² Secondo Habermas, è possibile fondare la legittimità di un ordinamento sulla legalità solo se le qualità formali del diritto cui la legalità rinvia hanno un contenuto morale. Questo contenuto morale rinvia, per Habermas, alla razionalità delle procedure di formazione e applicazione delle norme. Esse istituzionalizzano i procedimenti giuridici di giustificazione e argomentazione e si riferiscono sia alla produzione legislativa delle norme sia alla loro applicazione giurisprudenziale. Queste procedure garantiscono l'imparzialità del diritto, che per Habermas è "il nocciolo razionale in senso pratico-morale dei procedimenti giuridici"⁵³, e la validità dei risultati ottenuti.

Anche Bobbio ha contestato la tesi secondo cui la legittimità di un ordinamento deriverebbe esclusivamente dall'esercizio del potere in conformità a regole stabilite. Bobbio, in particolare, mette in luce come legittimità e legalità siano state tradizionalmente riferite a due ambiti separati: la legittimità fa riferimento infatti alla titolarità, mentre la legalità all'esercizio del potere. La tesi weberiana della deducibilità della legittimità dalla legalità neutralizza questa differenza. Per Bobbio, però, la razionalità puramente formale di un ordinamento, con cui coincide la legalità weberiana, non può essere un criterio autosufficiente di legittimità. A parere di Bobbio, tale difficoltà sarebbe stata evidente a Weber stesso, che tuttavia non avrebbe fornito alcuna risposta circa il criterio ulteriore di fondamento della legittimità, criterio che per il filosofo torinese non può che risiedere nella razionalità materiale dell'ordinamento, ovvero nei valori che esso soddisfa.

La tesi che ho sostenuto in queste pagine può essere riformulata alla luce di queste critiche. Se, secondo Habermas, la legittimità di un ordinamento si fonda in ultima analisi sull'imparzialità delle procedure e sul carattere democratico della formazione delle norme, si può sostenere che il valore della sicurezza funge da elemento materiale di compensazione delle carenze del sistema di potere dell'UE dal punto di vista della razionalità e democraticità delle sue procedure decisionali. Se invece si fa riferimento alla tesi di Bobbio, che chiama direttamente in causa principi materiali, si può sostenere che la sicurezza occupa un ruolo centrale tra i valori sui quali l'UE fonda la propria pretesa di legittimità, anche qualora agisca *ultra vires* o comunque espandendo il proprio campo di competenza.

La sicurezza appare dunque un elemento centrale nella pretesa di legittimità avanzata dal

⁵² J. Habermas, *Wie ist Legitimität durch Legalität möglich?*, «Kritische Justiz», 1987, 1, pp. 1-16 e N. Bobbio, *La teoria dello stato e del potere*, cit.

⁵³ J. Habermas, *Wie ist Legitimität durch Legalität möglich?*, cit., p. 12.

potere dell'UE in una fase, come l'attuale, caratterizzata da una costante ristrutturazione e redistribuzione di competenze. Essa costituisce un elemento chiave della ridefinizione degli ambiti di competenza dell'UE verso la formazione di strutture di potere stabili caratterizzate da un maggior tasso di sopranazionalità rispetto al passato.

La centralità che la sicurezza ha guadagnato all'interno dell'UE negli ultimi decenni è rintracciabile anche nei testi che definiscono le strategie ufficiali dell'UE, come il Trattato di Amsterdam del 1997, che ha introdotto lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e il Programma dell'Aja del 2005, che ha posto la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata tra le dieci priorità dell'UE per i successivi 5 anni.⁵⁴ Questi documenti confermano a livello teorico la tendenza dell'UE a porsi sempre più come attore centrale nel garantire la sicurezza dei cittadini. Tuttavia, un'analisi che si fosse limitata a prendere in considerazione solo questi documenti non sarebbe stata in grado di cogliere il ruolo che la sicurezza gioca nel contemporaneo processo di ristrutturazione dell'UE. Solo accogliendo l'indicazione arendtiana di guardare alle prassi, a “fatti ed eventi”, è stato possibile scorgere la funzione pragmatica della sicurezza nel permettere di espandere le competenze dell'UE, talvolta anche oltre i limiti posti dai trattati fondamentali.

⁵⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 10 maggio 2005 – Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia, COM(2005) 184 definitivo – Gazzetta ufficiale C 236 del 24.9.2005.