



**LAVAGNE**

**STRUMENTI E IDEE PER LA DIDATTICA**

Proprietà letteraria riservata  
© 2020 editpress, Firenze  
Via Lorenzo Viani, 74  
50142 Firenze - Italy  
[www.editpress.it](http://www.editpress.it)  
[info@editpress.it](mailto:info@editpress.it)  
Tutti i diritti riservati  
Prima edizione: dicembre 2020  
ISBN 978-88-97826-91-0  
Permalink formato digitale:  
<<http://digital.casalini.it/9788897826910>>

Progetto grafico e copertina: editpress  
Printed in Italy

DIRITTO INTERNAZIONALE



# Europa globale

Rapporto 2019 di Autonomie & Libertà in Europa

Rosario Sapienza

**ed.it**

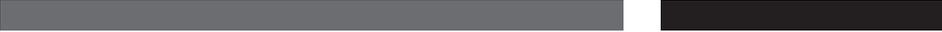




# Sommario

<b>Parole al posto della prefazione</b>	<b>9</b>
<b>Europa, Territori, Diritti</b>	<b>19</b>
<b>Il Comitato delle Regioni dell'Unione europea. I governi regionali e locali alla ribalta europea</b>	<b>35</b>
<b>Il Mediterraneo. Itinerari di dialogo in un territorio fatto di acqua</b>	<b>49</b>
<b>Ripartire dalla cittadinanza europea</b>	<b>63</b>
<b>Documentazione</b>	<b>83</b>





The European Union is not only about parties and politics, rules or regulations, markets or currencies. It is ultimately – and above all else – about people and their aspirations. It is about people standing together. For their liberty, for their values, simply for a better future.

Ursula von der Leyen,  
Presidente della Commissione europea  
27 Novembre 2019



## Parole al posto della prefazione

Europa Globale è il rapporto 2019 di Autonomie & Libertà in Europa. Ossia la ricostruzione di un itinerario di ricerca svolto tra il 2019 e i primi mesi del 2020, un periodo denso di accadimenti in Europa.

Per citarne solo alcuni, le elezioni al Parlamento europeo, l'insediamento della nuova Commissione, l'aspirazione delle tensioni sovraniste in alcuni Stati membri e nella dialettica con le istituzioni europee.

Il nostro discorso si ferma prima della ufficializzazione della pandemia da COVID 19 e dunque non dà conto dell'azione dell'Unione europea per fronteggiare questa ennesima grande sfida che, più delle altre, sta determinando cambiamenti epocali nella operatività dell'Unione.

L'esposizione delle principali tematiche oggetto delle ricerche di Autonomie & Libertà in Europa in questo periodo rifugge da qualunque scrupolo sistematico e si ordina piuttosto secondo le logiche che la successione di occasionali colpi di sonda sembra suggerire.

A legare fra di loro questi approfondimenti sta un filo rosso, abbastanza evidente, offerto dal convincimento che l'Unione europea possa e debba essere descritta e compresa secondo prospettive diverse e convergenti e non attraverso la riproposizione, a volte forzata, di uno schema unitario che ne enumeri istituzioni, competenze e poteri.

Si discute ancora, infatti, se l'Unione europea abbia una sua costituzione. Noi abbiamo voluto dimostrare che essa è comunque qualcosa di più del suo apparato e dei suoi principi.

È vita concreta delle persone, vissuta nei territori di quegli Stati che, in virtù di una storia comune, sono e si pensano Europa.

Il nostro discorso è comunque un discorso giuridico. Esso è, in ultima analisi, un discorso sulla cittadinanza e sui diritti.

E desidero ricordare una volta di più che nel modello tradizionale recepito anche dal diritto internazionale, la cittadinanza esprime quel nesso tra un individuo e uno Stato che rappresenta il presupposto per il godimento delle libertà fondamentali.

Dunque, è corretto affermare che in questo modello esiste un nesso stretto tra la condizione di cittadino e il riconoscimento di diritti. E ben si comprende come su questa realtà si innestino anche dinamiche volte alla costruzione di identità nazionali.

Orbene questo modello è da tempo entrato in crisi così come è entrato in crisi lo stato-nazione, in quanto comunità basata sulla identificazione dello Stato con la nazione, per cui i cittadini di uno Stato sono gli appartenenti alla comunità nazionale che si esprime e si organizza attraverso quello Stato.

Oggi assistiamo sempre di più in Europa al costituirsi di società multietniche, a motivo dell'intensificarsi di fenomeni migratori dovuti alla globalizzazione (ma le migrazioni ci sono sempre state per la verità), e dunque al consolidarsi di un differente modello di Stato e in genere di organiz-

zazione dei rapporti politici tra gli individui e lo Stato: quello del riconoscimento dei diritti umani a tutti coloro che si trovino “within the jurisdiction” (così recita l’articolo 1 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo ed anche gli altri trattati sui diritti dell’uomo con comparabili formulazioni).

La cittadinanza non è più dunque un elemento determinante per il riconoscimento dei diritti, anche se ancor oggi molti diritti vengono riconosciuti solo ai cittadini (per esempio quelli di elettorato alle elezioni politiche).

Anche su questo versante osserviamo comunque in atto interessanti movimenti e trasformazioni volte alla parificazione, per quanto possibile, dei diritti degli stranieri a quelli dei cittadini.

In quest’ottica, il tema della cittadinanza europea, pur interessante in quanto pone il problema difficile, ma ineludibile, del superamento della cittadinanza nazionale in favore di un legame con l’entità più ampia e comprensiva rappresentata dall’Unione europea, appare a tratti inevitabilmente datato proprio nel suo tentativo di voler costruire un nesso individui-entità politica di appartenenza in una logica ormai in via di superamento quale appare quella della cittadinanza.

Ed è qui che entra in gioco l’appartenenza territoriale, vera e propria chiave di volta di Europa Globale, a rappresentare un modo per la riscoperta di una nuova, e al tempo stesso antica, logica dell’appartenenza.

Questa pubblicazione vuole celebrare, come detto, il trentesimo anniversario dell’avvio, nel 1990, di Autonomie & Libertà in Europa, una direttri-

ce di ricerca multidisciplinare nei programmi della cattedra catanese di diritto internazionale, ma essa nasce da una necessità di approfondimento legata a una pratica esigenza.

Nell'anno accademico 2014/2015, la Cattedra di diritto internazionale venne richiesta dal Dipartimento di farsi carico anche della didattica del diritto dell'Unione europea nel corso di laurea magistrale in Giurisprudenza.

Avevamo da sempre seguito e studiato le problematiche inerenti l'Unione europea ed assicurato la didattica del diritto dell'Unione europea tanto nei corsi di laurea di Operatore giudiziario e di Operatore giuridico d'impresa, in passato attivi presso il Dipartimento di Giurisprudenza (all'epoca Seminario Giuridico) ed anche in altri corsi di laurea attivati presso il Dipartimento di Scienze Umanistiche e di Ingegneria e Architettura del nostro Ateneo.

Era chiaro però che il corso di laurea in Giurisprudenza rappresentava qualcosa di diverso e di più impegnativo ed anche un implicito riconoscimento alla qualità delle attività svolte dalla cattedra fino a quel momento.

Occorreva dunque immaginare un assetto nuovo e adeguato alla domanda di un insegnamento di qualità che veniva dal Dipartimento.

Fu deciso pertanto di affiancare all'insegnamento curriculare un ciclo parallelo di seminari e, seguendo una prassi ormai consolidata presso la cattedra, si diede vita ad un gruppo di ricerca attivo in appoggio alle attività didattiche dei corsi curricolari e seminariale.

Il gruppo di ricerca fu costituito da subito, destinando risorse umane provenienti dai due pree-

sistenti gruppi di ricerca Seminario Permanente sulla Coesione e Giurisdizioni Nazionali e Diritto Internazionale.

Quanto al ciclo di seminari per l'anno accademico 2014/2015 esso fu dedicato al tema "L'Europa che... non c'è" titolo scelto ispirandosi a due precedenti eventi che la Cattedra aveva prodotto: il ciclo di seminari "Oltre questa Europa", svoltosi presso il Collegio d'Aragona nella primavera 2014 e l'evento di apertura delle attività dell'anno accademico 2014/2015 (28 ottobre 2014) significativamente intitolato "Europa: alla ricerca del tempo perduto", organizzato in collaborazione con la rivista di geopolitica EAST e l'associazione Diplomatici.

Entrambi le iniziative avevano in qualche modo evidenziato l'assenza dell'Europa rispetto a numerose problematiche attuali e in particolare la sua incapacità di reale condizionamento degli sviluppi normativi all'interno degli Stati membri. Venne dunque scelto questo titolo accompagnato da un sottotitolo che, con un fantasioso calco linguistico, venne così formulato: "Attuazione e inattuazione del diritto dell'Unione europea in Italia".

Si volle poi che il ciclo di seminari fosse anche l'occasione per valorizzare l'apporto di docenti per dir così "non professionali". Essi furono dunque scelti quasi esclusivamente tra i professionisti ed i giovani studiosi vicini alla cattedra.

Il ciclo di seminari fu inaugurato il 1° di aprile 2015 con l'intervento di M.me Anne Brasseur, presidente dell'Assemblea Permanente del Consiglio d'Europa e dell'on. Michele Nicoletti, capogruppo della delegazione italiana alla medesima assemblea.

Il tema affrontato, "Council of Europe: democracy, human rights and the rule of law more im-

portant than ever”, fu quello della importanza della rule of law nella costruzione dell’Europa di particolare attualità ancora adesso, anche e soprattutto nella dimensione dell’Unione europea. Seguirono poi altri incontri tra aprile e maggio.

Il riferimento all’Europa che... non c’è aveva però anche un’altra dimensione. Intendeva infatti inaugurare un originale percorso di ricerca che aiutasse a meglio comprendere la realtà giuridico-istituzionale di questa Europa unita.

In altre parole, ritenevamo meritevole di analisi e verifica l’idea secondo cui l’Unione altro non sarebbe che un insieme di istituzioni comuni a più Stati, capaci di esercitare in nome di quegli Stati poteri comuni nell’interesse comune, senza bisogno di postulare necessariamente un ordine costituito parallelo e indipendente da quelli dei singoli Stati.

O comunque che la complessità del fenomeno istituzionale “Unione europea” legittimerebbe, accanto a quello appena evocato, anche una pluralità di altri approcci, ognuno dei quali prezioso per inquadrare, descrivere e spiegare alcuni profili che possono restare non adeguatamente razionalizzati e valorizzati nell’ambito di altre ricostruzioni.

Una Europa dunque che... non c’è, perché altro essa non è se non un delicato equilibrio dialettico tra i singoli Stati e l’idea della loro Unione, ipostatizzata nelle istituzioni comuni. Una Europa che... non c’è, perché ce ne sono tante.

E proprio in questo mutevole equilibrio questa Europa che... non c’è ritroverebbe la sua misteriosa consistenza, capace (quando lo è, ma quando?) di imporre una visione comune agli interessi spesso divergenti dei singoli Stati membri.

Uno schema analitico capace dunque di descrivere un equilibrio dinamico, che non si lascia congelare nella statica dimensione di istituzioni “altre” rispetto agli Stati che quella Unione stessa compongono e fanno esistere.

E la via dell’Europa Globale apparve da subito una via capace di assicurare un futuro a questa complessa impresa comune così difficile da governare, la via della ricostruzione di uno Spazio europeo della democrazia locale e regionale.