

**Rosario Sapienza**

**L'Unione europea.  
La speranza di una nuova  
stagione di solidarietà**

**2024-1.1**

**Fogli di lavoro**  
per il Diritto Internazionale



© Rosario Sapienza  
Testo chiuso nel mese di marzo 2024

ISSN 1973-3585

**The International Law and Social Sciences  
Graduate Research Training Programme  
Cattedra di Diritto Internazionale**  
Via Crociferi, 81 - 95124 Catania  
E-mail: [risorseinternazionali@lex.unict.it](mailto:risorseinternazionali@lex.unict.it)  
Redazione: [foglidilavoro@lex.unict.it](mailto:foglidilavoro@lex.unict.it)

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è on line  
<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

Pubblichiamo volentieri, con la sola aggiunta delle note, il testo della prolusione letta dal professor Rosario Sapienza il 6 marzo 2024 per la lezione iniziale dei corsi riuniti di diritto dell'Unione europea nel corso di laurea magistrale in Giurisprudenza presso l'Università di Catania

La redazione



## **Le prossime elezioni per il Parlamento europeo**

Nel prossimo mese di giugno torneremo a votare per le elezioni del Parlamento europeo.

Immagino con scarsa convinzione, dato che in tanti ci chiediamo quale sia l'utilità di tutto ciò. E, in fin dei conti, quale sia l'utilità della stessa Unione europea.

A giudicare dalla bassa affluenza alle urne in occasione di queste elezioni si può concludere che al popolo europeo, o sarebbe meglio dire ai popoli europei, dell'Europa unita non importa poi così tanto.

Nel 1979, anno zero delle elezioni a suffragio universale diretto per il Parlamento europeo, la media europea dell'affluenza alle urne fu del 61,99%, per poi declinare progressivamente fino al 42,61% nel 2014 e registrare una importante risalita nelle scorse elezioni del 2019 con un ... incoraggiante (?) 50,66%.

Non vanno meglio le cose in Italia, dove da un iniziale, quasi entusiasta, 85,65 % del 1979 la partecipazione progressivamente declina fino al 54,50% delle scorse elezioni.

E nemmeno negli altri Paesi la situazione è diversa, con le sole eccezioni del Belgio e del Lussemburgo, stabilmente attestati ben sopra l'80%, molto probabilmente e ovviamente perché in quegli Stati la presenza fisica delle istituzioni europee si apprezza in modo diverso che altrove.

L'Unione ha poi dovuto fare i conti, tra il 2017 e il 2020 con il recesso del Regno Unito, Stato membro dal 1973 anche se non tra i più entusiasti. Vicenda che si offre a possibili diverse valutazioni, ma che comunque non può ascrivere alla lista dei successi dell'Unione.

Ce n'è d'avanzo dunque per guardare, quantomeno con perplessità alla prossima scadenza elettorale.

Eppure, non tutti hanno condiviso questo scetticismo. Prima di lasciarci, il 2 novembre 2020, ultranovantenne, padre Bartolomeo Sorge, illustre gesuita, direttore de La Civiltà Cattolica e di Aggiornamenti Sociali, ci ha lasciato la testimonianza di un'altra idea d'Europa in un volumetto dal titolo "Perché l'Europa ci salverà" che raccoglie la trascrizione di alcune conversazioni tra il padre gesuita e la politologa Chiara Tin-tori<sup>1</sup>.

Un libro scritto nel periodo della pandemia da Covid 19, quella pandemia che secondo padre Sorge

«ha smascherato l'inganno dell'individualismo, perché ci ha fatto toccare con mano che gli esseri umani sono fatti per darsi la mano tra di loro, per aiutarsi l'un l'altro in spirito di fraterna solidarietà: o ci salviamo tutti insieme o tutti insieme periamo» (p. 20)

e che oggi ci offre una occasione

«per diffondere una nuova "cultura della cura" o della responsabilità, attraverso un cambiamento profondo di mentalità e di stile di vita individuale, familiare e collettivo» (p.22).

È in questo contesto che va situata e letta la ricostruzione che l'illustre maestro ci offre del ruolo dell'Europa nell'offrire una via d'uscita dalla crisi attuale.

---

<sup>1</sup> Il libro è pubblicato da Terra Santa Edizioni nel 2020. Rivolgo un memore pensiero a Padre Bartolomeo Sorge S.J., guida sicura e attenta ai tempi della sua direzione della rivista Aggiornamenti Sociali (1997-2009) per la quale seguivo, nel quadro delle attività dell'Osservatorio europeo e internazionale, le vicende politico-istituzionali dell'Unione europea

Padre Sorge parte da una veloce ricostruzione della storia dell'Europa, nella quale distingue tre fasi: una prima nel Medioevo, nata sulle ceneri dell'Impero Romano; una seconda, quella moderna, che si sostanzia della rottura della unità medioevale e ci conduce all'attuale situazione di secolarizzazione e di divisione; una terza, quella attuale, che ha cercato di avviare la costruzione di una casa comune dopo gli orrori della seconda guerra mondiale sulla quale il giudizio del padre è severo e netto. Così egli la tratteggia

«Si iniziò, dunque, dall'unità economica. Fu, questo, un limite, una sorta di “peccato originale”. Certo, nessuno nega che il progresso economico, sostenuto dallo sviluppo straordinario dell'industria, della scienza, della tecnica e dalle vivaci correnti del pensiero moderno, abbiano consentito alla Terza Europa di raggiungere traguardi di civiltà e di benessere prima impensabili. Tuttavia, il prezzo umano pagato è stato altissimo. In seguito all'obnubilamento di valori umani fondamentali, l'“avere” ha compromesso l'“essere”. La tecnica ha espropriato la cultura, con il grave rischio di compromettere la sopravvivenza dell'Europa, la cui identità fu, fin dall'inizio, soprattutto di natura spirituale e culturale» (p.49).

Ma, pur nella consapevolezza di questi limiti, il discorso sull'Europa si snoda articolato e puntuale toccando tutti gli ultimi sviluppi, dei quali padre Sorge auspicava una pronta revisione in senso più favorevole e solidale verso i migranti (p.62).

E proprio nella solidarietà che padre Sorge, seguendo in questo l'insegnamento di Papa Francesco nella Fratelli Tutti (cui è dedicata l'ultima conversazione riportata nel libro) vede la via per una nuova Europa, quella solidarietà spesso proclamata a parole, ma disattesa nei fatti. Un cammino da percorrere insieme nella consapevolezza della comune cittadinanza europea.

## **Solidali perché tutti cittadini europei**

Già. Perché, ce lo dicono i trattati dell'Unione europea, siamo cittadini europei, anche se capita spesso di sentir dire che siamo cittadini europei che non si sentono tali.

In realtà, pur essendo vero che a tutti gli europei, e particolarmente a noi italiani, farebbe un gran bene pensare in maniera meno asfitticamente nazionalista, l'espressione cittadinanza europea ha un significato tecnico più ristretto e preciso, che val la pena di precisare in apertura di queste considerazioni.

Conviene ricordare in premessa che la cittadinanza è, al netto delle tante discussioni degli esperti, quell'insieme di diritti e doveri che spettano a tutti all'interno di una data comunità e che garantiscono l'eguaglianza di tutti appunto.

A' termini dei trattati dell'Unione, poi, la cittadinanza europea – che integra e non sostituisce quella nazionale – conferisce a tutti i cittadini degli Stati membri dell'Unione una serie di diritti supplementari rispetto a quelli che scaturiscono dallo status di cittadino di uno Stato membro<sup>2</sup>.

Il cittadino dell'Unione ha il diritto di votare e candidarsi alle elezioni amministrative ed europee nello Stato membro in cui risiede, gode della tutela consolare delle autorità di un qualsiasi Stato membro se il suo Stato non è rappresentato all'estero, può presentare una petizione al Parlamento

---

<sup>2</sup> Su queste e altre questioni sia consentito rinviare a R. Sapienza, *Cittadinanza europea: uno, nessuno e centomila?* in *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Cacucci Editore Bari 2019, p. 635 ss.

europeo, rivolgersi al Mediatore europeo e, dal 2012, partecipare a un'iniziativa dei cittadini europei.

E, ancora, ha diritto alla libertà di circolazione, senz'altro il diritto più apprezzato. Ogni anno i cittadini europei compiono infatti più di un miliardo di spostamenti nell'Unione e sono sempre più numerosi quelli che esercitano il diritto di vivere in uno Stato membro diverso dal proprio.

Eppure, sebbene oltre un terzo dei lavoratori sia pronto a prendere in considerazione un impiego in un altro Stato membro, quasi una persona su cinque ritiene che, all'atto pratico, vi siano ancora troppi ostacoli. Insieme alle difficoltà linguistiche, il principale scoglio al pendolarismo transfrontaliero è la carenza cronica di informazioni.

### **La cittadinanza europea: una realtà frammentata**

Ci sono però diversi altri problemi.

In primo luogo, il rischio attuale che invece di una sola cittadinanza europea ce ne siano invece tante quanti sono i Paesi membri dell'Unione. Infatti, la natura della cittadinanza europea quale cittadinanza integrativa di quelle nazionali fa sì che ci siano tante cittadinanze e soprattutto tante maniere diverse per diventare cittadini europei, quante sono le cittadinanze nazionali. Ed in alcuni casi, come ad esempio in Italia, la questione è ancora fonte di complesse e accese discussioni.

In giro per l'Europa, quasi ovunque il regime giuridico dell'acquisto della cittadinanza risulta da un mix di *ius sanguinis* (in base al quale si eredita la cittadinanza dei propri genitori, o, a certe condizioni, dei propri ascendenti) e *ius soli* (sistema in base al quale si è cittadini dello Stato sul cui territorio si è nati), spesso conditi da considerazioni relative alla stabilità della residenza e all'esistenza di significativi

legami con la comunità nazionale della quale aspira ad acquisire la cittadinanza (il cosiddetto *ius domicili*).

Nessun sistema è esente da difetti, e di solito le scelte si basano su concrete e pratiche esigenze di politica legislativa. Uno Stato interessato ad attrarre ed integrare persone dall'estero spingerà sullo *ius soli*, mentre uno desideroso di mantenere stretti i legami generazionali e nazionali esistenti privilegerà gli elementi di *ius sanguinis*.

Ma non c'è ancora un approccio unitario o uniforme. E questo ritarda, e di molto, qualsiasi significativa evoluzione verso una piena ed autentica cittadinanza europea.

### **Differenti appartenenze, differenti status personali**

Un altro problema non è meno importante. Ed è che, proprio in virtù di questa complessa situazione, sul territorio di ogni Stato membro le persone vivono una accanto all'altra prigioniere delle loro differenti appartenenze che determinano differenti status personali.

Ci sono i cittadini di ciascuno Stato che godono della pienezza dei diritti e dello status di cittadino.

Ci sono poi i cittadini di un altro Stato membro dell'Unione che vivono in uno Stato diverso dal proprio: questi hanno i diritti della cittadinanza europea, godono dei diritti tutelati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (che è in sostanza una specie molto particolare di cittadinanza), ma non godono di tutti i diritti di cui godono gli appartenenti al primo gruppo.

C'è poi un terzo gruppo di persone, quelle che sono originarie di un Paese che non fa parte dell'Unione. Le persone che appartengono a questo gruppo godono di diritti differenti a

seconda del Paese dell'Unione sul quale si trovano, anche se sotto l'ombrello della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

E poi c'è un quarto gruppo di persone, i cosiddetti irregolari o clandestini (che sono in aumento grazie alla politica tutt'altro che accogliente dell'Unione europea) alla merce' degli orientamenti politici delle maggioranze governative di turno.

Inoltre, e c'è qui un ulteriore problema, se incrociamo gli status definiti per legge (che sia legge nazionale, europea o internazionale non importa) con i differenti livelli di sviluppo dei singoli territori in Europa (e all'interno dei singoli Stati membri) scaturisce il risultato di una frammentazione ulteriore della cittadinanza (intesa come insieme di diritti e doveri) per cui, restando alle questioni italiane, un cittadino italiano che vive nel Meridione ha per ciò solo un ammontare di diritti (concretamente esercitabili) inferiore a chi vive in altre zone dell'Italia.

Insomma viviamo in una Europa che sembra ancora quella del Medioevo, con differenti status personali legati alle differenti appartenenze personali e territoriali.

### **Dare contenuti nuovi alla cittadinanza europea**

Che fare? Difficile rispondere, ma alcune cose si possono fare e da subito.

In primo luogo, l'Unione europea dovrebbe intraprendere una coraggiosa iniziativa per sostenere e riempire di contenuti la cittadinanza europea, lavorando perché si possa arrivare a una progressiva armonizzazione delle cittadinanze nazionali la cui diversità, lo dicevamo sopra, è un importante fattore di frammentazione.

La seconda cosa da fare è mettere la cittadinanza europea all'ordine del giorno dell'agenda dei movimenti di opinione a cui sta a cuore la costruzione di una Europa davvero vicina alla gente comune.

In terzo luogo, si può cercare di promuovere attivamente gli strumenti della democrazia partecipativa previsti dai trattati sull'Unione europea.

Sì perché, in verità, almeno in teoria, i cittadini europei hanno a disposizione numerosi strumenti di democrazia partecipativa, che si aggiungono alla dimensione della democrazia rappresentativa che si esprime attraverso il Parlamento europeo.

Strumenti, cioè, attraverso i quali i cittadini possono partecipare direttamente all'adozione delle scelte dell'Unione. O almeno potrebbero...

Apparentemente, infatti, esiste una grande varietà di strumenti disponibili, oltre a quello della democrazia rappresentativa, ossia le elezioni del Parlamento europeo.

Si va dal diritto di petizione al Parlamento europeo (articolo 227 del Trattato sul Funzionamento della UE) alle competenze dell'Ombudsman europeo (articolo 228 del medesimo trattato) agli strumenti di cui al Trattato sulla UE, che all'articolo 10.3 riconosce formalmente la democrazia partecipativa, le cui forme principali sono disciplinate dall'articolo 11, secondo il cui primo comma

“Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione”.

Il medesimo articolo 11 disciplina poi le occasioni di dialogo tra cittadini e istituzioni (articolo 11.2), le consultazioni dei cittadini (articolo 11.3) e l’Iniziativa dei Cittadini Europei (articolo 11.4).

### **Un progetto ancora intergovernativo**

Queste opportunità, però, non hanno modificato il carattere fondamentale intergovernativo dell’Unione. Il progetto europeista, fin dai primi momenti della sua formulazione, fu (ed è rimasto nella sostanza) un progetto intergovernativo volto a creare una amministrazione comune per lo svolgimento di compiti di interesse comune, qual era fin dall’inizio la creazione del mercato comune.

Mi pare dunque del tutto naturale che i superburocrati europei, avvezzi a trattare con i vertici delle burocrazie nazionali o dei governi degli Stati membri, non riescano a trovare la cifra di un dialogo costruttivo con i cittadini europei.

In questi tempi certamente non facili per il progetto europeista, e per il continente europeo, occorre dunque ripensare proprio questo delicato profilo dei rapporti tra le istituzioni e i cittadini europei e capire dove va cercata la garanzia della partecipazione.

Ancora una volta ci chiediamo che fare? L’interrogativo ci riguarda tutti.

### **La partecipazione dal basso, l’Europa Globale**

La proposta alla quale lavoriamo da qualche tempo è quella di costruire una partecipazione dal basso, tenendo conto che l’Europa non è solo l’insieme delle istituzioni, ma anche

l'insieme dei singoli ambiti territoriali nei quali vivono i cittadini europei<sup>3</sup>.

Occorre insomma costruire una Europa “glocale”, una Europa dal basso, diventando noi stessi più ... cittadini europei, ma davvero, sfruttando tutte le opportunità che il cammino fin qui percorso, per quanto accidentato, comunque ci offre.

Personalmente, sono tra coloro che credono nella necessità di costruire un futuro globale per l'Europa. La parola “glocale” viene usata dai sociologi per indicare un modo diverso di guardare e vivere la globalizzazione, cercando di salvaguardare i valori del localismo e delle tradizioni, che rischiano di essere travolti dall'onda di piena dei mercati globali.

Vediamo in che modo possiamo parlare di Europa globale. E in che modo il glocalismo può rappresentare una soluzione per il futuro dell'Europa.

Occorre, secondo noi, tornare ai territori, luoghi di elezione del legame sociale, tanto dimenticati da questa Europa di plastica, dove uomini senza tempo vivono vite di plastica in città anonime comunicando ormai soltanto in uno spazio ciberneticamente virtuale.

Una Europa dove, in fin dei conti, la relazione sociale si costituisce semplicemente attraverso l'introduzione della relazione di una comunicazione a senso unico, che irrompe nella

---

<sup>3</sup> Il riferimento più immediato è quello al *Rapporto 2019 di Autonomie & Libertà in Europa*, pubblicato, proprio con il titolo *Europa Glocale*, nel 2020 a Firenze per i tipi della Editpress, ed in particolare al saggio *Europa, Territori, Diritti* (p. 19 ss.), ma si tratta di tematica di più risalente elaborazione. Sia consentito al riguardo il rinvio a *Per le Autonomie e Libertà in Europa. Frammenti di un manifesto politico* pubblicato nel blog *Autonomie e Libertà in Europa* il 2 maggio 2012 e oggi riprodotto in R. Sapienza, *Europa: una difficile stagione. Note e cronache 2012-2013*, Osservatorio Europeo e Internazionale, Catania 2013, p. 7 ss.

solitudine dell'individuo e di nuovo lo fa schiavo secondo la ben nota sequenza: individuo-consumatore-spettatore-elettore.

A questa dinamica, umanamente insostenibile, sempre più si deve opporre un movimento nel quale la difesa del territorio assume la valenza della difesa di una alterità: la difesa non del territorio indifferenziato di un'ecologia di maniera, ma la difesa del mio territorio, del nostro territorio come spazio vitale e autenticamente partecipativo, nel quale crescono e si affermano la diversità contro l'omologazione, la carne e il sangue contro la plastica, la vita vissuta contro l'artificialità della vita pensata, rapporti umani significativi e gratuiti contro rapporti tra individui atomizzati che sono solo contratti, o peggio fugaci contatti.

### **Il nostro ruolo di giuristi in una realtà della “periferia europea”**

In quest'ottica globale inseriamo noi il nostro programma di ricerca critica sul ruolo del diritto nella dinamica europea.

Occorre indagare, e lo facciamo, alcuni problemi ineludibili ai quali va cercata soluzione. Una soluzione che non può essere ricercata solo nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, ma nel complesso di un itinerario di ricerca che sappia spaziare dalle analisi tecnico-giuridiche fino ai contributi del complesso delle scienze sociali.

Bisogna chiedersi quale sia la natura dell'Unione europea e del suo diritto, quale il ruolo della dimensione costituzionale nel diritto dell'Unione europea, come le istituzioni europee, particolarmente ma non solo la Corte di giustizia, possano preservare la democrazia e lo Stato di diritto.

E poi ancora quale sia la “qualità normativa” del diritto dell’Unione europea, quali i rapporti tra i vari sistemi giuridici: tra il diritto dell’Unione e il diritto interno degli Stati membri o tra il diritto dell’Unione e il diritto internazionale.

E quali i modelli di una nuova governance europea, dal metodo comunitario al metodo aperto di coordinamento. Per non dire poi dei numerosi problemi giuridici delle singole politiche europee.

Un proposito articolato e impegnativo al quale guardiamo con serenità e consapevolezza, animati dalla passione sincera per questa realtà, l’Unione, che rappresenta comunque il futuro ineludibile delle nostre democrazie nazionali.