

CRIO PAPERS

N°. 80

ROSARIO SAPIENZA

**CITTADINANZA EUROPEA E
CITTADINANZA MEDITERRANEA.
ITINERARI PER UNA IDENTITA' PLURALE**

© 2025 Rosario Sapienza

CRIO Papers A Student-Led Interdisciplinary Paper Series ISSN: 2037-6006
The School of Laws
University of Catania
Villa Cerami I – 95124 Catania Italy

Series Editor
Rosario Sapienza

Editorial Staff
Federica Antonietta Gentile, Gemma Halliday, Giuseppe Matarazzo,
Elisabetta Mottese, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi

Graphic Project
Ena Granulo www.studioen.it

Questo testo è stato elaborato e redatto nel quadro del progetto di ricerca interdipartimentale InDIESPI *Insostenibili Disuguaglianze. Volti e profili delle Povertà Educative tra giustizia, Sistema scolastico e Politiche inclusive*, finanziato dal PIAO di inCEntivi per la RIcerca di Ateneo 2024/2026. Linea di Intervento 1- Progetti di Ricerca Collaborativa.

INDICE-SOMMARIO

Cittadinanza e diritti umani. Una premessa

I. La problematica natura della cittadinanza europea.

1. La cittadinanza europea oltre le cittadinanze nazionali
2. Cittadinanza europea e diritti di partecipazione
3. Necessità di ripensare la democrazia partecipativa in Europa
4. Il contributo del Comitato delle Regioni al ripensamento della cittadinanza europea
5. Una prima conclusione e una ipotesi per la ricerca

II. Per una cittadinanza mediterranea. Uno spazio di valori euro-mediterraneo?

6. Il partenariato euromediterraneo a trent'anni dalla Dichiarazione di Barcellona
7. Democrazia e diritti nel partenariato euromediterraneo
8. Migrazioni nel Mediterraneo. Una sfida ineludibile
9. Nuove istituzioni per il Mediterraneo. Un primo inventario
10. Per una strategia macroregionale mediterranea
11. Un itinerario per un cammino comune

III. Cittadini e non cittadini nello spazio euromediterraneo

12. Cittadinanza mediterranea e differenze culturali
13. L'Unione europea: un ostacolo alla creazione del sistema mediterraneo?
14. La tutela del sistema di Schengen alla base delle preoccupazioni europee
15. Il sistema Dublino a tutela dell'area Schengen

Conclusioni

Cittadinanza e diritti umani. Una premessa

La protezione dei diritti umani si è storicamente affermata attraverso gli istituti della cittadinanza ossia quel complesso di status che legava e ancora lega gli individui agli Stati.

Nel secolo scorso, però, sempre più si è affermato un movimento di idee che ha portato al riconoscimento dei diritti al di fuori e al di là della dimensione statale, dando vita a un sistema, complesso e articolato, di protezione internazionale dei diritti umani.

Questo sistema, ormai consolidatosi, vive in questi ultimi anni una difficile stagione di crisi, legata a vari fattori, tra i quali può individuarsi il ruolo giocato dai complessi rapporti con quella dimensione interna agli ordinamenti giuridici degli Stati nella quale è nato, all'interno della costruzione degli status di cittadinanza, il sistema valoriale dei diritti umani.

Certo l'idea di una cittadinanza dei diritti umani, tipica del sistema internazionale di protezione dei diritti, contrapposta a una cittadinanza di questo o quello Stato, attraverso la quale assicurare la protezione dei diritti, è oggi uno dei problemi più attuali e complessi che si offrono alla riflessione giuridica.

In questo nostro scritto intendiamo proporre alcune riflessioni sulla possibilità di ancorare la protezione dei diritti di cittadinanza a contesti politico-istituzionali che vanno oltre la dimensione statale e, segnatamente, sulla problematica sollevata dalla articolata vicenda della cittadinanza europea e sulla possibilità di ricondurre alla tematica della cittadinanza i variegati esperimenti di coesistenza tra i popoli del Mediterraneo.

I. La problematica natura della cittadinanza europea

1. La cittadinanza europea oltre le cittadinanze nazionali

L'espressione "cittadinanza europea" è ancor oggi di non facile e univoca interpretazione. Secondo l'Articolo 20, primo comma del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, infatti,

«1. È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce».

La cittadinanza europea, - integrando e non sostituendo 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 ¹.

Il cittadino dell'Unione, come si sa, 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 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 ².

Eppure, come mostra anche la complessa giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia, la cittadinanza europea non decolla e rimane anzi invischiata in complicate e delicate questioni tecnico-giuridiche ³.

In particolare, non è ancora chiaro oltre ogni ragionevole dubbio che cosa sia questa cittadinanza europea e, a dire il vero, se possa parlarsi di una

¹ Vedi riassuntivamente sul problema il nostro *Cittadinanza europea: uno, nessuno e centomila?* in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari 2019, pp. 635 ss. e, più ampiamente, DI STASI (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Napoli 2018

² Si veda complessivamente MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, III edizione, Torino 2017, pp. 31 ss.

³ La Corte ha più volte affermato che sullo *status* di cittadino dell'Unione devono essere innestati i vari diritti, così confermando l'importanza e la centralità dello *status* dei cittadini (vedi *ex multis* le sentenze 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, in *Raccolta*, p. I-6193, para. 31; 17 settembre 2002, causa C-413/99, *Baumbast*, in *Raccolta*, p. I-

vera e propria cittadinanza europea, intesa come status, o semplicemente di diritti aggiuntivi spettanti ai cittadini europei, europei nel senso di cittadini appartenenti a Stati membri dell'Unione.

È chiaro che qualcosa non funziona e che il discorso va ripreso e riannodato a partire dai suoi aspetti essenziali ⁴.

Non intendiamo qui però entrare nel merito di questa complessa problematica.

Vogliamo piuttosto segnalare come la cittadinanza europea sia, proprio in quanto cittadinanza, in relazione con le due dimensioni della democrazia previste nei trattati istitutivi, la democrazia rappresentativa che si esprime attraverso le elezioni al Parlamento europeo e quella partecipativa ⁵.

Di questa vogliamo in particolare qui occuparci.

2. Cittadinanza europea e diritti di partecipazione

I cittadini europei hanno infatti 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. Si va dal diritto di petizione al Parlamento europeo (articolo 227

7091, para. 82, ma anche 12 maggio 1998, causa C-85/96, *Martínez Sala*, in *Raccolta*, p. I-2691, para. 62, e *Schempp*, 12 luglio 2005, causa C-403/03, in *Raccolta*, p. I-6421, para. 17).

⁴ Sottolinea recentemente il carattere composito della nozione di cittadinanza KOCHENOV, *Cittadinanza. La promessa di un alchimista*, Bologna 2020.

⁵ Sui nessi tra democrazia e cittadinanza nel sistema dell'Unione europea si veda TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011 e, in particolare sulla democrazia partecipativa si vedano gli ampi studi di STARITA, *Democrazia e partecipazione politica nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, ivi, pp. 3 ss. e di MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea*, ivi, pp. 37 ss.

del Trattato sul Funzionamento della UE) alle competenze dell'Ombudsman europeo (articolo 228 del medesimo trattato) ⁶.

Cui vanno aggiunti gli 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) ⁷.

In verità, le opportunità sopra elencate hanno differenti funzioni e risultati.

Tanto per cominciare, le petizioni al Parlamento europeo e i ricorsi all'Ombudsman europeo sono, almeno da un punto di vista formale e procedurale, strumenti attraverso i quali i cittadini europei possono ottenere la presa in considerazione di loro specifiche e particolari doglianze. Sono dunque degli strumenti bottom-up.

Pure al novero degli strumenti bottom-up appartengono le Iniziative dei Cittadini Europei, che però mirano a promuovere azioni delle istituzioni europee su questioni di interesse generale.

Le consultazioni dei cittadini e i dialoghi con i cittadini sono invece, più propriamente strumenti cosiddetti top-down, ossia meccanismi utili alle istituzioni per creare consenso attorno alle proprie scelte, obiettivo sicuramente desiderabile in una moderna democrazia, ma non catalogabile in senso stretto tra le forme di democrazia partecipativa.

3. Necessità di ripensare la democrazia partecipativa in Europa

Questi strumenti non hanno dato per ora risultati pari alle aspettative. E ciò ritengo per vari motivi. Per un verso per l'inadeguatezza dei rimedi, che non

⁶ Sull'articolo 227 TFUE sia consentito rinviare al nostro commento pubblicato in AA.VV., *Smit and Herzog on the Law of the European Union*, New York, Matthew Bender, 2019, *ad vocem*.

Sull'articolo 228 TFUE vedi, per tutti, F. MIRABELLA, *Compiti e poteri del Mediatore europeo*, *CRIO Paper* 37 (2017) at http://www.lex.unict.it/sites/default/files/crio/papers/CRIO_Papers_37_Mirabella_2017.pdf

⁷Vedi MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa*, cit.

costituiscono una organica strategia di partecipazione, per altro verso per una sorta di disaffezione alla partecipazione da parte dei cittadini europei.

Qualche anno fa, il Centre for European Policy Studies, prestigioso think tank di Bruxelles, ha pubblicato i risultati di uno studio nel quale osserva che altri limiti importanti al funzionamento degli strumenti di democrazia partecipativa in Europa sono dovuti al fatto che essi sono prevalentemente utilizzati da organizzazioni di cittadini piuttosto che da singole persone.

Sempre secondo lo stesso studio, esisterebbe un problema di struttura dell'Unione europea, che soffrirebbe (stando alle risultanze della ricerca) dello stesso peccato di origine delle Comunità europee: cioè il fatto che l'Unione, come già le Comunità europee, sia sostanzialmente governata da una élite di burocrati che, senza alcuna legittimazione democratica, elabora strategie che poi cala dall'alto sui territori, cercando poi di orientare le posizioni della pubblica opinione ⁸.

Ciò probabilmente può spiegare il fenomeno, recentemente accentuatosi, dell'euroscetticismo populista, che descrive le istituzioni europee come distanti dalle preoccupazioni della gente comune.

Ma si presta anche, mi pare, ad un'altra riflessione e di segno opposto. 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 questi 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 ripensare proprio questo delicato profilo dei rapporti tra le istituzioni e i cittadini europei e capire dove va cercata la garanzia della partecipazione.

E qui si può inserire il contributo del Comitato delle Regioni, basato sull'idea che l'appartenenza territoriale potrebbe rappresentare un modo per la riscoperta da parte dei cittadini europei della logica dell'appartenenza che sostanzia molti dei discorsi sulla cittadinanza.

4. Il contributo del Comitato delle Regioni ad un ripensamento della cittadinanza europea.

Un contributo importante alla riflessione sulla cittadinanza europea è venuto infatti negli ultimi anni dal Comitato delle Regioni dell'Unione e dalla sua strategia che potremmo definire di "europeizzazione" della cittadinanza

⁸ S. BLOCKMANS, S. RUSSACK (edds.), *Deliberative Democracy in the EU. Countering Populism with Participation and Debate*, London 2020, *passim*

nazionale, un percorso complementare alla instaurazione della cittadinanza europea ⁹.

Negli anni il Comitato è venuto elaborando una articolata dottrina in materia di *Governance Multilivello* a partire dalla sua risoluzione 2014/C 174/01 con la quale ha adottato la *Carta della Governance Multilivello in Europa* ¹⁰ nella quale la *Governance Multilivello* è definita come una strategia

«consistente nell'azione coordinata dell'Unione europea, degli Stati membri e degli enti regionali e locali, fondata sui principi di sussidiarietà, proporzionalità e partenariato, che si concretizzi attraverso una cooperazione operativa e istituzionalizzata intesa a elaborare ed attuare le politiche dell'Unione».

che definisce dunque un nuovo modello europeo di Governance, basato sul confronto e la cooperazione

«È proprio grazie al nostro impegno a favore dei Valori, Principi e Meccanismi fondamentali sottesi alla governance multilivello che, ne siamo convinti, si affermeranno nuove modalità di dialogo e partenariato tra gli enti pubblici di governo, in Europa ed oltre i suoi confini. La governance multilivello rafforza l'apertura, la partecipazione, il coordinamento e l'impegno congiunto a fornire soluzioni mirate. Essa ci consente di trarre vantaggio dalla diversità dell'Europa quale fattore determinante per sfruttare pienamente le risorse dei nostri territori. Utilizzando al massimo le soluzioni digitali, ci impegniamo ad accrescere la trasparenza e ad offrire servizi pubblici di qualità che siano facilmente accessibili ai cittadini da noi rappresentati. La Governance multilivello ci aiuta ad imparare gli uni dagli altri, a sperimentare soluzioni politiche innovative, a condividere le buone pratiche e a sviluppare ulteriormente la

⁹ Il Comitato delle Regioni è stato istituito con il Trattato di Maastricht ed è attualmente previsto e disciplinato dagli articoli 305-307 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Sul funzionamento del Comitato si veda COMMITTEE OF THE REGIONS, *Rules of Procedure adopted on 31 January 2014 on the basis of Article 306, second paragraph, of the Treaty on the Functioning of the European Union*, Official Journal of the European Union L 65 of 5 March 2014, p. 41 ff.

Per una accurata ricostruzione dei venticinque anni di operatività del Comitato delle Regioni può vedersi B. WASSENBERG, *The History of the Committee of the Regions. 25 Years of Cities and Regions Furthering European Integration*, Bruxelles, EU-COR, 2020 e, volendo, anche il mio commento agli articoli 305-307 TFUE in AA.VV., *Smit and Herzog on the Law of the European Union*, New York, Matthew Bender, 2019, *ad vocem*

¹⁰ La Carta europea della Governance Multilivello si legge in allegato alla risoluzione del Comitato 2014/C 174/01 <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/default.aspx>. Vedi in argomento il nostro *La Governance Multilivello in Europa*, in *Fogli di Lavoro per il Diritto Internazionale* 2014-1.5

democrazia partecipativa, avvicinando l'Unione europea ai cittadini. Siamo convinti che l'adesione alla governance multilivello contribuisca a una più profonda integrazione dell'UE, rafforzando ulteriormente i legami tra i nostri territori e superando gli ostacoli amministrativi a livello normativo e di attuazione delle politiche, nonché le frontiere geografiche che ci separano».

In altre parole, ai diversi livelli di governance, corrisponderebbero differenti livelli di appartenenza degli individui.

È vero, del resto, che gli enti locali e regionali intrattengono con i cittadini che rientrano nelle loro circoscrizioni rapporti che possono essere interpretati come relazioni di cittadinanza.

Più recentemente, poi, nel Parere 4989/2019 adottato il 14 ottobre 2020, il Comitato delle Regioni dell'Unione europea, condividendo

«la preoccupazione che le istituzioni europee appaiano fisicamente e, ancor più, culturalmente distanti dalla vita quotidiana dei cittadini europei»

invita gli enti locali e regionali di tutta l'UE a svolgere un ruolo centrale nella formazione dei cittadini rispetto all'UE, per incoraggiarli a svolgere un ruolo nella democrazia partecipativa.

Si riconosce così che i cittadini possono impegnarsi solo se si ricorre a metodi innovativi e se sono pienamente informati delle implicazioni degli sviluppi politici e/o delle decisioni di finanziamento per la loro zona locale. Si incoraggiano sia l'utilizzo delle tecnologie digitali e dei media sociali sia la collaborazione con le organizzazioni di volontariato.

Il Comitato propone allora di istituire una rete paneuropea basata sulla partecipazione volontaria – la rete *CitizEN* (Citizen Engagement) – che funga da risorsa centrale per le strategie, le metodologie e gli strumenti e che comunichi direttamente e indirettamente, attraverso le iniziative esistenti, con i cittadini di tutta l'Unione sulle questioni europee e il loro impatto sulle persone.

Attraverso la ricostruzione di un modello di Governance che integra vari livelli, i cittadini dei singoli Stati europei vengono ad entrare in rapporto con i vari livelli di questa Governance multilivello.

In altre parole, il Comitato ripropone i principi della Governance multilivello finalizzati alla valorizzazione di una dimensione locale della cittadinanza europea, nell'ottica del rafforzamento della democrazia partecipativa.

5. Una prima conclusione e una ipotesi per la ricerca

Occorre puntare dunque a una decisa valorizzazione delle dimensioni territoriali della cittadinanza.

Anche all'interno degli Stati, la cui sovranità non può rappresentare uno schermo al riparo del quale edificare nuove strategie centraliste.

Ed è esattamente questo il senso ultimo dell'azione del Comitato delle Regioni. Un'azione che deve essere analizzata in tutte le sue implicazioni.

Innanzitutto, quella della sua effettività. Il Comitato non può, com'è noto, elaborare al riguardo schemi normativi vincolanti. Perché il Comitato dispone solo di poteri consultivi, in quanto organo tecnico competente per le questioni *lato sensu* territoriali. I pareri del Comitato riguardano le materie della coesione economica, sociale e territoriale, le reti infrastrutturali trans-europee, la politica dei trasporti, salute, educazione e cultura, addestramento professionale, impiego e politica sociale, la protezione dell'ambiente.

Tuttavia, il Comitato esprime anche una dimensione più "politica" di organo di rappresentanza delle realtà del potere locale e regionale negli Stati europei ¹¹.

Non bisogna insomma trascurare l'evoluzione della dinamica sociale e politica della quale il Comitato è espressione *lato sensu* e che contribuisce peraltro a catalizzare.

I poteri locali e regionali infatti "scoprono" per dir così l'Europa proprio quando si pone il problema di una loro rappresentanza o comunque di un loro coinvolgimento nelle dinamiche della integrazione.

Ma questi enti di base possono operare, negli ambiti della loro variegata competenza, in modo da "europeizzare" le proprie strategie, rendendo più "europea" la vita dei loro amministratori.

In secondo luogo, occorre comprendere che questa strategia proposta dal Comitato delle Regioni va inquadrata in una idea di Unione europea che va oltre la mera riproposizione di modelli statocentrici quali quelli che si ricavano dall'esame dei trattati istitutivi.

Sempre più frequente si fa il riferimento all'Unione come ad una rete di reti, una struttura istituzionale che si limita a fare da cornice alle molteplici interazioni tra le varie reti ¹².

¹¹ Come si sa, il Comitato non è annoverato tra le istituzioni dell'Unione, il che certamente nuoce al suo rilievo e alla sua "incisività" sul piano dell'equilibrio politico-istituzionale dell'Unione stessa.

Inoltre, il suo ruolo essenzialmente consultivo lo espone a talune critiche rispetto al fondamentale compito che potrebbe assolvere quale portatore delle istanze regionali.

Al riguardo, si osserva generalmente che i componenti del Comitato, pur essendo persone che hanno "la titolarità di un mandato elettivo nell'ambito di una collettività regionale o locale" o "la qualità di soggetto politicamente responsabile dinanzi a un'assemblea elettiva" (in questo caso, quindi, membri possono essere oltre i Presidenti anche i consiglieri regionali, i membri della Giunta e i sindaci), all'interno del Comitato devono operare solamente nell'interesse generale dell'Unione (articolo 300.4 TFUE).

¹² VAN DER VLEUTEN, KAIJSER, *Networking Europe*, in *History and Technology* 2005, p. 21 ff. cui adde CLAES, DE VISSER, *Are You Networked Yet? On Dialogues in European Judicial Networks*, in *Utrecht Law Journal* 2012, p. 100 ff.

Tra queste reti possono assumere un valore particolare le reti di cittadini quali quelle promosse dal Comitato delle Regioni e contribuire all'instaurarsi di un nuovo modello di Unione.

In fin dei conti, vogliamo dire che occorre ripensare il modo di descrivere l'Unione europea, facendolo senza necessariamente ricorrere al paradigma statualista.

L'Unione può semplicemente esser vista, dunque, come una realtà *sui generis*, o, se proprio si vuole inquadrarla in una categoria, come una realizzazione di un modello di ordinamento transnazionale, ossia uno di quegli ordinamenti particolari che si sono sviluppati nella presente stagione evolutiva del diritto internazionale caratterizzata dall'ampliamento della base sociale dell'ordinamento e dalla sua capacità di attrarre e coordinare materiali normativi di diversa provenienza e forza cogente ¹³.

Solo così potrà inverarsi sempre di più quanto affermato dalla presidente della Commissione europea, Ursula van der Leyen, secondo la quale quando si tratta di Unione europea

«... Non si tratta solo di partiti e di politica, regole o normative, mercati o valute: si tratta, innanzitutto e soprattutto, delle persone e delle loro aspirazioni. Si tratta di persone che si uniscono. Per la loro libertà e i loro valori, o semplicemente per un futuro migliore» ¹⁴.

¹³ La configurazione della categoria dei *Transnational Legal Orders* si deve agli studi di Halliday e Schaffer ed è ancora per vero in via di definizione e rielaborazione. Un bilancio prudente si legge in P. ZUMBANSEN, *Where the Wild Things Are: Journeys to Transnational Legal Orders, and Back*, in *University of California, Irvine Journal of International, Transnational, and Comparative Law*, 2016, p. 161 ss. A me ricordano da vicino quelli che noi internazionalisti chiamiamo ordinamenti giuridico-internazionali particolari, ma non è detto che non siano possibili altre razionalizzazioni.

Pertanto, anche la letteratura in materia di *Transnational Law* è sterminata e varia quanto alla sua ispirazione e alle sue premesse metodologiche, nonché per i suoi esiti ricostruttivi. Si tratta comunque di un indirizzo che reputo assai interessante, anche per le sue applicazioni all'Unione europea.

Si vedano, tra gli altri, G. HANDL, J. ZEKOLL, P. ZUMBANSEN (eds.), *Beyond Territoriality. Transnational legal Authority in ad Age of Globalization*, Leiden-Boston 2012 e più in termini, M. MADURO, K. TUORI AND S. SANKARI (eds.), *Transnational Law. Rethinking European Law and Legal Thinking*, Cambridge, 2014 e più recentemente M. AVBELJ, *The European Union under Transnational Law. A Pluralist Approach*, Oxford 2018. Sia consentito rinviare pure al nostro *Stato e individui nel diritto transnazionale. Una ragionevole proposta*, *CRIO Papers* 33, on line all'indirizzo http://www.lex.unict.it/sites/default/files/crio/papers/CRIO_Papers_33_Sapienza_2016.pdf

¹⁴ Discorso al Parlamento europeo in sessione plenaria del 27 settembre 2019 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/president-elect-speech_it.pdf

II. Per una cittadinanza mediterranea. Uno spazio di valori euro-mediterraneo?

6. Il partenariato euromediterraneo a trent'anni dalla Dichiarazione di Barcellona

Nel 2025 abbiamo celebrato il trentesimo anniversario dell'istituzione del partenariato euromediterraneo, avviato a Barcellona nel 1995, con l'obiettivo di costituire entro il 2010 una zona di libero scambio nell'area del Mar Mediterraneo, all'interno della quale merci, persone, servizi e capitali possano liberamente circolare¹⁵.

Si tratta di un obiettivo ambizioso che ha comunque un importante risvolto politico, e cioè quello di «legare» i destini dei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo a quelli dei Paesi dell'Unione europea.

Ciò però non potrà avvenire se non all'interno di un quadro complessivo di rapporti che non possono semplicemente riguardare il commercio e la libera circolazione delle merci. Occorre andare oltre e, giudiziosamente, già il documento di base di questo partenariato, la Dichiarazione di Barcellona del 1995, si sofferma sull'esigenza di una cooperazione politica che si affianchi a quella economico-finanziaria e di una cooperazione culturale e sociale che entrambe le compagini

È proprio in relazione a questa pur necessaria cooperazione sul piano non solamente economico che conviene che il giurista spenda qualche parola. Mi soffermerò su due versanti problematici che mi paiono particolarmente urgenti e comunque emblematici: quello della protezione dei diritti dell'uomo nell'area e quello dello *status* giuridico delle persone che si muovono e si

¹⁵ Non ho nascosto mai le mie riserve sul progetto del partenariato euro-mediterraneo, una buona idea che mi è parsa messa in pratica con scetticismo e retropensieri. Tra le tante occasioni mi piace ricordare qui quella del seminario internazionale di Ostuni, organizzato da Pax Romana Europa dal 27 al 30 settembre 2000, i cui atti sono pubblicati a cura di Giovanni Scarafile nel volume *Mediterraneo-Europa. Un ponte per lo sviluppo e la solidarietà*, Roma 2002 [ivi il mio testo alle pp. 91 e ss.]. Ho argomentato poi l'idea secondo la quale gli strumenti giuridici attualmente in uso nell'area mediterranea producono frammentazione, e dunque rendono necessario uno sforzo di coordinamento normativo, nel mio intervento al Seminario Internazionale sulla Cooperazione culturale nel Mediterraneo che tenemmo a Catania, in collaborazione con l'Institut International Jacques Maritain, nell'ormai lontano 2002 e che si trova riprodotto nella bella collettanea pubblicata da Rubbettino per le cure di Gabriela Häbich [*Politiche di confine nel Mediterraneo*, Soveria Mannelli 2004, pp. 237 e ss.]

Non intendo discutere poi qui dell'Unione per il Mediterraneo a motivo della scarsa effettività dell'organizzazione stessa almeno fino a questo momento.

muoveranno nello spazio economico comune del Mediterraneo e dei territori dei Paesi che su di esso si affacciano.

7. Democrazia e diritti nel partenariato euromediterraneo

Già nel preambolo della Dichiarazione di Barcellona del 1995 troviamo ampi riferimenti all'esigenza di porre la salvaguardia della democrazia e dei diritti dell'uomo alla base della cooperazione euro-mediterranea.

In esso i partecipanti alla Conferenza di Barcellona si dicono

“- convaincus que l'objectif général consistant à faire du bassin méditerranéen une zone de dialogue, d'échange et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité exige le renforcement de la démocratie et le respect des droits de l'Homme, un développement économique et social durable et équilibré, la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une meilleure compréhension entre les cultures, autant d'éléments essentiels du partenariat”.

E nel testo della Dichiarazione più volte si dicono convinti della necessità di cooperare per la protezione dei diritti dell'uomo o di questo o quel particolare diritto.

Ma occorre soffermarsi su altri aspetti. Infatti, poiché la Dichiarazione di Barcellona non ha un valore giuridicamente vincolante, è utile andare a ricercare altrove gli impegni «veri» degli Stati. Questo altrove è rappresentato in primo luogo dai cosiddetti accordi euro-mediterranei, veri e propri trattati internazionali questi, stipulati dall'Unione europea con alcuni Paesi della sponda sud del Mediterraneo mentre vengono negoziati quelli con gli altri Paesi mediterranei.

Orbene, tutti questi trattati contengono una clausola sulla protezione dei diritti dell'uomo che conosce due formulazioni più o meno sovrapponibili.

Secondo la prima

“Les relations entre les parties, de même que toutes les dispositions du présent accord se fondent sur le respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques, qui inspire leurs politiques internes et internationales et qui constitue un élément essentiel du présent accord”.

Mentre la seconda così dispone

“Le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'homme, tels qu'énoncés dans la déclaration universelle des droits de l'Homme, inspire les politiques internes et internationales de la

Communauté et de (du pays concerné) et constitue un élément essentiel du présent accord.

Si stabilisce inoltre che

“Si une partie considère que l’autre n’a pas rempli l’une des obligations que lui impose le présent accord, elle peut prendre des mesures appropriées. Auparavant, elle doit, sauf en cas d’urgence spéciale, fournir au conseil d’association tous les éléments d’information utiles nécessaires à un examen approfondi de la situation en vue de rechercher une solution acceptable par les parties. Le choix doit porter par priorité sur les mesures qui perturbent le moins le fonctionnement du présent accord. Ces mesures sont notifiées immédiatement au conseil d’association et font l’objet de consultations au sein de celui-ci à la demande de l’autre partie”.

E qui cominciano i problemi perché in fatto di democrazia e diritti dell’uomo i Paesi dell’Unione europea e i Paesi della sponda sud del Mediterraneo hanno idee differenti, in alcuni casi profondamente differenti¹⁶.

E d’altra parte l’accettazione della clausola sopra richiamata comporta l’accettazione di una sorta di *droit de regard* dell’Unione europea sulla situazione della protezione dei diritti dell’uomo in quei Paesi.

Ciò dipende sicuramente da una differente concezione in tema di organizzazione complessiva dei rapporti fra Stato e società civile. È notorio infatti che alcuni Paesi della sponda sud del Mediterraneo, ove più forte è l’incidenza dell’islam, possiedono una organizzazione pubblica che non può paragonarsi a quella in uso nei Paesi di democrazia occidentale e che si riverbera anche sulle differenti concezioni in materia di protezione dei diritti dell’uomo.

Bisognerà lavorare parecchio, io credo, perché possano emergere idee comuni in materia di protezione dei diritti dell’uomo che possano favorire il dialogo e la comprensione.

8. Migrazioni nel Mediterraneo. Una sfida ineludibile

Veniamo adesso al problema delle migrazioni all’interno dell’area del Mediterraneo. Esse sono una realtà innegabile, inarrestabile e ineludibile. I differenziali quanto al tasso di crescita demografica ed economica tra i Paesi

¹⁶ Quanto alla visione islamica in tema di diritti dell’individuo rinvio volentieri al contributo che Daniela Melfa presentò nel 2008 alla nostra conferenza di Ragusa del 7 marzo 2008 “In Pelago Vasto. Culture, Democrazia e Diritti nel Mediterraneo” oggi in A. Di Stefano, *In Pelago Vasto. Idee per un dialogo interculturale nell’area del Mediterraneo*, Catania-Firenze 2008, pp. 31 e ss.

della sponda Nord e quelli della sponda Sud del Mediterraneo le spiegano e spiegano anche perché esse siano inarrestabili.

I Paesi della sponda Nord subiscono un rapido e apparentemente irreversibile declino dei tassi di crescita della loro popolazione, mentre nei Paesi della sponda Sud esiste la tendenza contraria. La popolazione dei Paesi extracomunitari del Mediterraneo cresce a un ritmo velocissimo, molto superiore a quello dei Paesi della Comunità europea.

E non è lecito ipotizzare che, per quanto rapida e vigorosa possa essere la crescita economica in questi Paesi della sponda Sud, questi possano assorbire totalmente una tale quantità di manodopera. Oltre tutto, nulla ci garantisce che tale crescita avrà luogo. Quindi, è quantomeno probabile che la maggior parte di tale popolazione tenterà di migrare verso i Paesi più sviluppati, come già fa e non da ora. A ciò si aggiungano le spinte migratorie legate a situazioni di instabilità politica: ne abbiamo sperimentate di recentissime in occasione del perdurare della conflittualità nei Balcani.

Accogliere queste masse di migranti pone già oggi una serie di problemi di difficile soluzione. Tra questi vorrei sottolineare solamente che, al di là delle considerazioni "economiche", il problema dell'integrazione dei migranti va affrontato anche garantendo, se non lo status di cittadini subito e a tutti, almeno un livello minimo di condizioni di vita e di lavoro, e offrendo quantomeno la prospettiva di acquistare la cittadinanza e i connessi diritti in base a presupposti ragionevoli e certi.

È diffusa a questo proposito la convinzione che la cooperazione euromediterranea possa offrire uno stabile quadro alle politiche dei singoli Stati comunitari. Temo che le aspettative siano esageratamente ottimiste. Certamente l'Unione europea sta facendo, pur tra mille difficoltà e indecisioni, la sua parte, ma non mancano problemi. Già al Consiglio europeo di Santa Maria da Feira del 2000, venne adottata una Strategia comune dell'Unione europea sull'area del Mediterraneo. Si tratta di un importante documento che riprende gli sviluppi del Partenariato euromediterraneo e li inserisce in un più ampio quadro di solidarietà politica e di cooperazione internazionale¹⁷.

Ma in verità in materia di migrazioni non si è ancora andati oltre le dichiarazioni di buone intenzioni.

A ciò si aggiungano altre considerazioni a proposito di quello che, dal punto di vista del giurista, è un problema non di lieve momento, e cioè che lo *status* del migrante extracomunitario nel Mediterraneo è frammentato tra differenti regimi che si sovrappongono e a volte si contrappongono: ad

¹⁷ Sul quale sia consentito rinviare agli scritti citati *supra* alla nota 15.

esempio, un cittadino tunisino si vede riconosciuti certi diritti nel quadro dell'accordo euro-mediterraneo tra il suo Paese e l'Unione europea (che prevede certe garanzie in tema di libera circolazione), ma deve anche fare i conti con la cooperazione bilaterale tra l'Italia e la Tunisia, che deve a sua volta coordinarsi con la legislazione nazionale in materia di ammissione degli stranieri, che deve a sua volta coordinarsi con la normazione comunitaria in materia di immigrazione. E ciò pone una serie di evidenti problemi. Ma un altro ne rimane: ed è che un cittadino di un Paese che non abbia stipulato con l'Unione europea un accordo di associazione, godrà di uno status differente, con il rischio di sostanziali discriminazioni.

Il partenariato euro-mediterraneo dovrebbe invece operare per la definizione di uno *status* unitario del migrante extracomunitario nel Mediterraneo, il che semplificherebbe molto anche l'integrazione e il riconoscimento di diritti. Ma si tratta di un cammino ancora tutto da compiere.

Come si vede, quindi, guardato con gli occhi del giurista il cammino di cooperazione nell'area del Mediterraneo appare certamente non facile. Occorrerà tempo, molta buona volontà, e molti incontri come questo per giungere a un dialogo soddisfacente per tutti i *partners* e proficuo per tutti i popoli dell'area.

9. Nuove istituzioni per il Mediterraneo. Un primo inventario

Qualche tempo fa, esattamente nel maggio 2010, si tenne a Palermo un incontro dal significativo titolo "Uniti per il Mediterraneo", promosso dalla Regione Siciliana, che adottò una Dichiarazione finale nella quale si auspicava la costituzione di una Macroregione del Mediterraneo. E qualche mese dopo, nel dicembre 2011, si tenne a Catania un convegno, un Forum interistituzionale, promosso e organizzato anch'esso dalla Regione Siciliana sul tema "Vecchi e nuovi attori nel Mediterraneo che cambia: il ruolo dei popoli, delle regioni e dei soggetti locali, dei governi e delle istituzioni sovranazionali, in una strategia integrata di sviluppo condiviso", che approvò una densa risoluzione finale nella quale si auspicava tra l'altro al punto 5 l'avvio di una nuova fase nella politica europea del Mediterraneo, una nuova strategia di cooperazione dal basso:

"La nuova politica mediterranea va rilanciata incrementando e organizzando meglio i contributi dal basso, per integrare l'iniziativa intergovernativa rivelatasi da sola insufficiente. Come dimostra la confluenza nel Forum di Catania di tanti soggetti eterogenei, a partire dalle società civili protagoniste del cambiamento della Riva Sud, fino alle istituzioni dell'UE, tutti possono fornire

il loro contributo alla costruzione di una rinnovata “Comunità Mediterranea”, condividendo una strategia integrata di Bacino”.

Queste idee venivano poi riprese dall'europarlamentare on. François Alfonsi, peraltro presente al Forum di Catania, nella sua relazione al Parlamento europeo sull'evoluzione delle strategie macroregionali dell'UE: pratiche attuali e prospettive future, in particolare nel Mediterraneo [2011/2179(INI)] del 27 giugno 2012, nella quale si auspicava l'istituzione di una Macroregione del Mediterraneo¹⁸.

Ma cos'è una “macroregione”? Non ne esiste una definizione ufficiale, ma si può dire che esiste una “macroregione” quando enti diversi per competenze e natura giuridico-istituzionale, ma appartenenti ad una medesima area geografica avviano strategie di sistematica cooperazione per la soluzione di problematiche di interesse comune, nella logica della creazione di un sistema di “Multi-level Governance”¹⁹.

Il primo esperimento è stato probabilmente quello della Macroregione del Mar Baltico avviato nel 2009 per offrire un quadro strategico comune a numerose esperienze di cooperazione territoriale presenti nell'area. Un altro esempio di cooperazione strategica assai avanzata riguarda l'area del Danubio e un altro ancora l'area Adriatico-Ionica.

Ci troviamo chiaramente nell'ambito della cooperazione territoriale e dunque la nostra mente corre quasi inevitabilmente a due realtà che con la cooperazione territoriale d'area hanno molto a che vedere: le Euregioni e i GECT.

Le Euregioni sono assai risalenti e insistono nel settore della cooperazione transfrontaliera. Basta pensare ad una delle più risalenti, la Regio Basiliensis, attiva dagli anni sessanta del secolo scorso sui confini tra Germania, Svizzera e Francia, per ravvisarne le caratteristiche salienti: si tratta di realtà semi-istituzionalizzate basate su un tessuto di rapporti umani e sociali nelle zone attorno alle frontiere.

¹⁸ F. Alfonsi, *L'evoluzione delle strategie macroregionali dell'UE: pratiche attuali e prospettive future, in particolare nel Mediterraneo. Relazione alla Commissione per lo sviluppo regionale* [2011/2179(INI)] del 27 giugno 2012

¹⁹ European Commission 2009, *Macro-regional strategies in the European Union, Discussion paper, 11*, 2009. Sull'intera vicenda si veda M. Vellano, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino 2014

Più complesso è il discorso che deve farsi a proposito dei GECT. Il GECT ha lo scopo di agevolare e di promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale tra i suoi membri attraverso la costituzione di una realtà istituzionale affatto tipica. Esso è composto da Stati membri, autorità regionali, autorità locali o organismi di diritto pubblico²⁰.

Le competenze del GECT sono stabilite tramite una convenzione di cooperazione, elaborata e approvata dai suoi membri, e dallo Statuto del GECT.

La base giuridica di tale ancora nuova figura del panorama europeo si ritrovava nell'art.159 del Trattato di Roma (oggi articolo 175 TFUE) per il quale, accanto ai Fondi Strutturali, possono disporsi azioni specifiche per realizzare il perseguimento della coesione economica e sociale prevista dal Trattato stesso e, in particolare, strumenti di cooperazione a livello territoriale che permettano agli Stati membri e alle loro articolazioni (regioni ed enti locali) di meglio coordinare gli interventi sinergici pur in contesti di legislazioni e procedure nazionali differenti.

Come si vede da questi brevissimi schizzi, Euregioni e GECT sono realtà dalla fisionomia varia, ma definita e possono rappresentare elementi utili nella costruzione di una strategia macroregionale, senza esaurirla o assorbirla in sé e senza venirne necessariamente fagocitati.

Nell'area mediterranea esiste un GECT, il GECT Euromediterraneo ARCHIMED con sede a Taormina, istituito nel 2010. Esso si sviluppa sulla base di esperienze di cooperazione da tempo conosciute ed incentivate anche dalle opportunità fornite dai programmi di iniziativa comunitaria Interreg. Anche in quest'ambito, dunque, il GECT nasce dall'esigenza di dare maggiore stabilità, autonomia e visibilità politica a forme di cooperazione territoriale transnazionale preesistenti, delle quali costituisce una nuova fase evolutiva. La cooperazione tra le regioni e le autorità locali interessate da questo GECT, infatti, si è sviluppata dalla concreta esigenza di utilizzare gli strumenti che la Comunità ha in passato messo a disposizione per incentivare e sostenere la cooperazione territoriale.

La proposta di istituire il GECT "ARCHIMED" si fonda sulla dichiarazione comune dei Presidenti delle Isole del Mediterraneo, firmata a Taormina

²⁰ Sull'uso del GECT come strumento della cooperazione nell'area esiste una discreta letteratura. Si vedano almeno G. Asaro, *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT): quadro normativo e prassi applicativa a dieci anni dall'adozione del Regolamento (CE) n. 1082/2006*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2017, p. 87 ss.; S. Carrea, *La cooperazione transfrontaliera e il principio di applicazione territoriale del diritto*, in A. Di Stefano. (a cura di), *Un diritto senza terra? Funzioni e limiti del principio di applicazione territoriale del diritto*, Torino 2015, Vol. II, p. 325 ss.

il 21 ottobre 2004, che auspicava la creazione di un'Euroregione delle Isole del Mediterraneo. Ne avrebbero fatto parte tutte le Regioni Mediterranee Insulari: le sei Regioni già appartenenti alla rete "Eurimed – Isole del Mediterraneo" (Sardegna, Sicilia, Isole Baleari, Creta, Corsica, Isola di Gozo), più una rappresentanza regionale dell'Isola di Cipro (Agence de Larnaca).

Il Gruppo europeo di cooperazione rende più efficace la collaborazione sui temi di interesse comune: dalla gestione sostenibile delle risorse naturali allo sviluppo rurale, dalla pesca ai trasporti, dalla cultura al turismo, fino alla ricerca e all'innovazione.

L'intento delle regioni partecipanti è quello di realizzare, attraverso il nuovo GECT innovativi metodi di concertazione per l'attivazione di progetti finanziati dall'UE, nonché di condividere benefici già acquisiti da alcuni dei potenziali membri.

La costituzione di un GECT tra le regioni del Sud Europa appare una iniziativa importante, anche in considerazione del contesto euromediterraneo nel quale viene a porsi e rispetto al quale ci interroghiamo. Ed infatti si assiste attualmente ad una fase di crisi del partenariato in questa area così vitale ed importante per il futuro dell'Europa e delle relazioni tra l'Unione e la sponda nord – africana e si attende, quindi, con interesse un'azione che possa rilanciare ed incentivare la cooperazione.

Le regioni mediterranee possono, in questi termini, dar vita ad un'esperienza di cooperazione che porti ad una nuova soggettività delle aree del sud Europa, dotandole di strumenti idonei a capitalizzare il passato di cooperazione che ha arricchito l'area del Mediterraneo e stimolando un nuovo ed inedito protagonismo politico che consentirebbe, peraltro, di rilanciare il partenariato euro – mediterraneo oggi in crisi anche per la mancanza di una iniziativa politica forte. A tutto ciò potrebbe e dovrebbe servire una Macroregione del Mediterraneo.

10. Per una strategia macroregionale mediterranea

Ma come strutturarla? Si pensi infatti che a fronte di un medesimo ambiente naturale, e una medesima realtà storica e culturale, l'area del Mediterraneo si presenta particolarmente estesa, tale da permettere di ipotizzare forse più strategie macroregionali. Accanto a quella adriatico-ionica già esistente, se ne potrebbero ipotizzare almeno altre due: una occidentale e una orientale, magari fra loro collegate in una "macromacroregione mediterranea".

Non pochi sono i problemi che questa macroregione o queste macroregioni sarebbero chiamate ad affrontare: prima fra tutte l'emergenza

migratoria, che soffre con tutta evidenza della carenza di una governance stabile e coerente.

A ciò si aggiunga che il Mediterraneo rappresenta il principale "orizzonte di prossimità" dell'Europa, e dunque una strategia di sviluppo che ruoti intorno al Mediterraneo può costituire una grossa opportunità per tutta l'economia europea.

È urgente dunque che le regioni e gli Stati europei del Mediterraneo avviino un processo rafforzato di cooperazione per sopperire alle tante carenze di governance prodottesi in seguito alle crisi del partenariato euro-mediterraneo e della stessa Unione per il Mediterraneo. La macroregione può costituire uno strumento adeguato, duttile, flessibile, concreto.

Ma non basta. Una cooperazione deve basarsi anche su elementi più concreti e soprattutto deve avere un quadro di insieme all'interno del quale collocarsi.

Orbene, è frequente e risalente riferirsi all'area del Mediterraneo come ad un sistema, qualcosa all'interno del quale possa utilmente inquadrarsi e riceverne senso ogni attività di cooperazione e segnatamente la cooperazione allo sviluppo. Ma se ciò vale sicuramente sul piano culturale e politico, il discorso può essere più complesso sul piano giuridico, come abbiamo già detto.

Tanto per cominciare sul versante della reale ... comunanza dei valori condivisi che renderebbe sistematica l'interazione mediterranea.

Già nel preambolo della Dichiarazione di Barcellona del 1995 adottata al termine della Conferenza di Barcellona voluta dall'Unione europea, troviamo ampi riferimenti all'esigenza di porre la salvaguardia della democrazia e dei diritti dell'uomo alla base della cooperazione euromediterranea. In esso, lo ricordiamo, i partecipanti alla Conferenza di Barcellona si dicono

“- convaincus que l'objectif général consistant à faire du bassin méditerranéen une zone de dialogue, d'échange et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité exige le renforcement de la démocratie et le respect des droits de l'Homme, un développement économique et social durable et équilibré, la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une meilleure compréhension entre les cultures, autant d'éléments essentiels du partenariat”.

E qui cominciano i problemi perché in fatto di democrazia e diritti dell'uomo i Paesi dell'Unione europea e i Paesi della sponda sud del Mediterraneo avevano e tutt'ora hanno idee differenti, in alcuni casi profondamente differenti.

Ciò dipende sicuramente da una differente concezione in tema di organizzazione complessiva dei rapporti fra Stato e società civile. È notorio infatti che alcuni Paesi della sponda sud del Mediterraneo, ove più forte è l'incidenza dell'islam, possiedono una organizzazione pubblica che non può paragonarsi a quella in uso nei Paesi di democrazia occidentale e che si riverbera anche sulle differenti concezioni in materia di protezione dei diritti dell'uomo.

A ciò si aggiunga che, dal punto di vista tecnico-giuridico, gli strumenti che possono utilizzarsi per la costruzione di questo ipotizzato Sistema Mediterraneo sono tali da produrre frammentazione di regimi, piuttosto che coordinamento. Essi sono strumenti legislativi nazionali, trattati internazionali bilaterali e multilaterali, atti dell'Unione europea, una Unione che talvolta non riesce nemmeno a coordinare le proprie differenti strategie. Strumenti tutti che costruiscono regimi settoriali che non è sempre facile però coordinare fra di loro, ma che anzi contribuiscono alla frammentazione del panorama giuridico.

11. Un itinerario per un cammino comune

Occorre dunque che ci si metta al lavoro tanto sul versante politico-diplomatico, quanto su quello del coordinamento normativo perché possa emergere quel quadro d'insieme, quel Sistema Mediterraneo senza il quale i pur lodevoli sforzi della cooperazione allo sviluppo nell'area mediterranea non potranno indurre reali mutamenti.

È inutile però farsi illusioni. Il dialogo tra le culture non è facile. E diventa ancor meno facile quando queste culture sono culture "forti", ognuna portatrice di una propria visione della società, come sono quella occidentale e quella dell'Islam.

Un riflesso e al tempo stesso una prova di questa difficoltà si coglie negli accidentati percorsi del partenariato euro-mediterraneo, lanciato dall'Unione Europea con la Conferenza di Barcellona del 1995 cui abbiamo fatto sopra riferimento.

Un cammino irto di difficoltà. Può darsi che ciò sia dovuto a diffidenze e a incomprensioni che richiedono certamente molto tempo per essere appianate, specie quando sono intercettati complessi problemi di carattere culturale. Può darsi, però, che ciò dipenda anche da un atteggiamento tiepido dei partners europei nei confronti dei loro interlocutori mediterranei, che certamente non sempre possono offrire mercati appetibili. Se questa fosse l'ipotesi che corrisponde davvero alla realtà, è giusto che noi sappiamo che i rischi politici che tale atteggiamento comporterebbe sarebbero enormi.

Il Mediterraneo infatti non ha più alternative: o diventa una comunità di popoli che ricercano le ragioni del loro stare insieme non solo più nel semplice fatto fisico della convivenza e contiguità geografica, ma in un patrimonio comune di valori, riscoprendo la loro identità comune e facendola diventare un progetto comune o è condannato a diventare un'area di tensioni continue e costanti ed anche di veri e propri conflitti.

Resta da sperare che le ragioni dell'unità si rivelino più forti di quelle della divisione.

Nell'area mediterranea sono nate e si sono sviluppate alcune grandi civiltà umane: la grecoromana, l'arabo-musulmana l'ebraica. E grazie al Mediterraneo si è realizzata nel tempo l'integrazione di popoli e di culture in origine assai diversi. E questa possibilità storica di costruire un'unità fra diversi si ripresenta a noi un'altra volta. É un'occasione irripetibile, da cogliere subito se davvero vogliamo un futuro di pace per il Mediterraneo.

III. Cittadini e non cittadini nello spazio euromediterraneo

12. Cittadinanza mediterranea e differenze culturali

Vorrei ritornare a questo punto con qualche ulteriore elemento di riflessione proprio sul settore della cooperazione culturale, e con particolare riferimento all'utilizzo di categorie di derivazione occidentale come diritti umani e, al limite, Stato o democrazia. L'obiettivo di queste considerazioni è quello di verificare se sia possibile davvero, come assai spesso si fa senza rifletterci troppo su, utilizzare categorie interpretative proprie degli sviluppi politico-costituzionali o anche di portata filosofica più generale, per descrivere fenomeni apparentemente comparabili che si rilevano esistenti nell'ambito culturale islamico. In particolare, appunto, la riflessione è relativa alla cosiddetta forma Stato, ossia a quel particolare modulo organizzativo tanto degli apparati di potere, quanto, più in generale, dell'interazione sociale che è figlio della modernità occidentale.

Conviene iniziare con una primissima notazione relativa a una sostanziale diversità di itinerari culturali: quello della modernizzazione occidentale che muove dall'olistica costruzione teocratica medievale verso l'affermazione dell'individuo, inteso come uomo libero da ogni condizionamento sociale e spazio-temporale, astratto sì come si conviene alla pensabilità infinita del cosmo, ma concretamente attivo lungo itinerari di concreta liberazione dall'immanente, all'insegna di un progresso visto sempre come buono e promotore del meglio, perché il mutamento è positivo in sé; quello islamico, invece, che respinge ogni tentativo di modernizzazione, perché vincolato ancora all'idea che l'uomo possa esistere autenticamente solo se incardinato nella fitta rete di solidarietà tribali, di clan e di famiglie alla quale si mescola inestricabilmente il dato religioso. Dunque nell'universo concettuale dell'Islam non c'è posto per l'individuo, e nemmeno per l'individuo sovrano che si affermi come sovrano sì, ma pur sempre come individuo. Tutti sono al tempo stesso soggetti alla legge della solidarietà di gruppo che, identificandosi con la Legge religiosa, finisce con il diventare il valore supremo.

Ecco perché diventa impossibile un'applicazione delle categorie occidentali all'universo concettuale islamico. Dopo aver precisato che la modernità implica una secolarizzazione in virtù della quale ogni potere umano finisce con il non potersi sottrarre alla contestazione che fonda una lotta laica per il potere, che trova il proprio limite solo in una legge a sua volta laicizzata, ci si accorge che nella cultura islamica i dati sembrano capovolti: la Legge non si impone più come regolatore della contestazione, ma al contrario rimette in

discussione il potere del principe, il quale, non potendo, per definizione, accedere all'idea di Verità rivelata, è tanto più vulnerabile all'azione contestatrice. Inoltre, proprio la distanza tra il diritto positivo necessario e la Legge legittima costituisce spesso il principale focolaio di mobilitazione delle opposizioni, come si può osservare sia nell'epoca omayyade sia attualmente, con i movimenti islamici.

Non possiamo qui andare molto oltre. Ma ciò basta per evidenziare che l'ideale internazionalista del pacifismo tardo ottocentesco, incarnatosi, anche se tardivamente, nelle organizzazioni internazionali, non riesce ad imporsi nemmeno quando all'interno di quelle organizzazioni i Paesi non occidentali hanno una posizione di sicuro predominio, quantomeno numerico. E ciò accade perché l'estensione di quei valori si scontra con formidabili difficoltà legate alla diversità di fondo dei sostrati culturali che caratterizzano gli Stati nel mondo.

In verità, pur all'interno di una comunità internazionale sostanzialmente omogenea, il diritto internazionale all'epoca dello *jus publicum europaeum* era un tipico esempio di ordine convenzionale, basato, cioè, su una struttura formale e procedurale proprio perché doveva legare tra di loro, disciplinandone i rapporti, degli Stati che avevano differenti posizioni in fatto di religione (c'erano quelli cattolici e quelli protestanti, infatti). Il diritto internazionale nasceva, quindi, scontando quella diversità, come "ordine convenzionale", basato cioè su uno scetticismo gnoseologico che lo portava a fissare procedure al fine di assicurare l'affermarsi di un unico valore, la pace, intesa semplicemente come assenza di guerra.

È evidente, invece, che l'ideale pacifista e umanitario del tardo ottocento pretende di costruire una pace diversa, una pace che riposi su una comune civiltà, sull'accettazione di valori comuni e di un comune sentire dei popoli della terra. Esso finisce quindi con il giudicare intollerabile il fatto che dietro la sovranità statale si celino valori e modi di incarnarli assai differenti e quindi con il non poter "accontentarsi" di un ordine semplicemente convenzionale. In realtà, quel pacifismo nasceva da una ingenua visione del mondo come retto da valori e regole universali perché fondati su un comune sostrato culturale universale, su una sorta di diritto naturale universale.

Esiste invece uno scarto culturale tra l'Occidente e altre aree culturali, scarto che fa sì che il compito di costruire valori comuni che possano determinare una comune civiltà planetaria è assai arduo ed è, tutto sommato, ancora agli inizi. Non basta adottare strumenti internazionali in materia di diritti umani per far sì che i valori occidentali che di quegli strumenti sono il terreno di coltura si diffondano ipso facto a livello planetario. Nè è corretto,

tutto sommato, imputare sempre e soltanto alla prava volontà dei governanti, il basso livello di protezione dei diritti umani nei loro Paesi che può pure esser dovuto a uno scarto culturale che fa sì che molti di quei diritti appaiano come vuote enunciazioni, estrapolate come sono dal loro naturale contesto culturale.

Lo stesso dicasi, e a maggior ragione, per il tentativo di affermare a livello universale modalità organizzative politico-istituzionali che sono tipiche dell'Occidente, come appunto la forma Stato e quel che essa implica e comporta.

È singolare, in verità però, che un Occidente che ha prodotto gli studi di antropologia culturale non riesca a comprendere questo limite del suo ideale pangiuridico universale. Certo è che fino a quando non lo si comprenderà e non si opererà concretamente per un reale dialogo interculturale prima che internazionale, non si potrà dire di aver posto nemmeno la prima pietra all'edificazione di una comune civiltà giuridica a livello mondiale.

Il Mediterraneo offrirebbe una preziosa occasione per cominciare una prima sperimentazione se si volessero veramente affinare queste strategie di cooperazione, cosa che però francamente non sembra si sia realizzata e appare difficile da realizzare.

13. L'Unione europea: un ostacolo alla creazione del sistema mediterraneo?

Quanto abbiamo detto è ben illustrato dalla gestione dei flussi migratori verso l'Unione europea. In primo luogo, perché, di fronte a questi flussi migratori, la scelta operata dall'Unione europea è stata quella di non voler considerare il fenomeno come una vera e propria crisi, implicante la necessità di misure straordinarie, ma di attenersi ai principi del diritto internazionale in materia, secondo il quale non esisterebbe un diritto a migrare giuridicamente riconosciuto a tutti gli uomini²¹.

Solo chi fugge da particolari condizioni di disagio avrebbe diritto ad essere accolto.

²¹ I flussi migratori dall'Africa e dal Medio Oriente si sono indubbiamente intensificati negli ultimi anni, ma sono cominciati già negli anni novanta del secolo scorso, cogliendo gli Stati europei del tutto impreparati. Su questi primi sviluppi della problematica in esame, sia consentito rinviare ai miei scritti *Report on "Europe of 1992 and Migration Policies" to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, Doc. 6412, 12 April 1991 [insieme con Francesco Parisi]; *Il difficile cammino verso una politica comunitaria dell'immigrazione*, in *Aggiornamenti Sociali*, 1999, p. 773 ss.; *La politica comunitaria dell'immigrazione*, in F. Macioce (a cura di) *Immigrazione. Fra accoglienza e rifiuto*, Cinisello Balsamo, 2005, p. 30 ss.

Va infatti riconosciuto che quanto al profilo della tutela dei diritti umani, non tutti i migranti si trovano nella stessa posizione secondo il diritto internazionale.

Una prima distinzione correntemente accettata è quella secondo la quale chi si muove dal proprio paese di origine verso altri paesi spinto solo dal desiderio di migliorare le proprie condizioni economiche (il cosiddetto migrante economico) non ha, secondo il diritto internazionale, un diritto ad essere accolto. Sarà lo Stato alla cui frontiera il migrante economico si presenta a regolarsi secondo quel che ritiene, vuoi perché interessato all'accoglienza, vuoi perché ad essa obbligato da particolari accordi.

Al contrario, chi fugge da una condizione di particolare disagio, sia perché perseguitato nel proprio paese di origine, sia perché vittima di conflitti armati o catastrofi naturali, ha diritto, secondo il diritto internazionale, ad ottenere accoglienza nel paese presso il quale si presenta.

Ma anche qui occorre procedere ad ulteriori distinzioni.

Per cominciare bisogna ricordare che la Convenzione stipulata a Ginevra il 28 luglio del 1951 relativa allo status dei rifugiati riconosce al proprio articolo 1.2 che il termine rifugiato si applica ad ogni persona che

“... per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi”.

Si trattava con tutta evidenza di una convenzione stipulata per dare una sistemazione alla condizione degli sfollati in seguito agli avvenimenti della seconda guerra mondiale. Tuttavia, la sua applicazione venne poi estesa anche ad altre situazioni con un protocollo stipulato a New York il 31 gennaio 1967.

Essa è però ritenuta da molti studiosi ed anche dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ormai inadatta ad affrontare tutte le complesse problematiche dei movimenti transfrontalieri delle persone²².

²² Per il testo della Convenzione di Ginevra si veda <http://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html> Per un commento critico si veda, per tutti, B. Sharma, *Revisiting the United Nations' 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: A Critical Analysis of the International Refugee Law*, in *Social Development Issues*, 2015 p. 80 ss.

Eppure l'Unione europea e i governi dei suoi Stati membri non la pensano così. A questa convenzione, infatti, si ispira anche il sistema comune europeo in materia di asilo, pur introducendo alcune modifiche.

Infatti, non essendo sempre facile riscontrare le condizioni di persecuzione individuale previste dalla convenzione di Ginevra, va riconosciuto che il sistema europeo ha previsto anche altre condizioni meritevoli del riconoscimento di protezione internazionale.

Così, a termini già dell'articolo 2, lettera e della direttiva 2004/83/CE può godere dello status di protezione sussidiaria il

“cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito dall'articolo 15, e al quale non si applica l'articolo 17, paragrafi 1 e 2, e il quale non può, o a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese”

14. La tutela del sistema di Schengen alla base delle preoccupazioni europee

Non si comprende però la specificità del problema migratorio verso l'Europa, e dell'atteggiamento complessivamente inadeguato adottato dalle istituzioni europee nonché da alcuni Stati membri, se non si considera che l'ottica nella quale gli Stati europei non direttamente interessati dai flussi ed anche le istituzioni europee vedono il problema è quella della salvaguardia delle proprie frontiere interne all'Unione (ossia quelle tra i singoli Stati membri).

È noto che la liberalizzazione della circolazione delle persone attraverso le frontiere tra gli Stati europei si è faticosamente realizzata a mezzo dapprima di trattati internazionali, l'accordo di Schengen (1985) e la convenzione di attuazione dello stesso (1990) successivamente comunitarizzati con il trattato di Amsterdam che conferiva alle istituzioni al titolo IV modificato del trattato (articoli 61-69) poteri idonei all'adozione di atti che permettessero la libera circolazione delle persone attraverso le frontiere interne. La materia è oggi disciplinata dal titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed in particolare dall'articolo 77 e dagli atti adottati in applicazione del detto articolo.

Il sistema è retto da un Codice Schengen, approvato con il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 2006/562 del 15 Marzo 2006, e dalle sue successive modificazioni; da un sistema comune dei visti (VIS) e da un sistema di scambio di informazioni (SIS) tra le autorità degli Stati membri.

Si tratta di un sistema articolato e complesso attraverso il quale gli Stati assicurano ai propri cittadini, in quanto cittadini europei ai sensi dell'articolo 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, la piena libertà di circolazione senza controlli alle frontiere interne. In ultima analisi, dunque, il sistema Schengen tutela il nucleo fondamentale della cittadinanza europea, rappresentato dalla libertà di circolazione dei cittadini europei.

Questo sistema presenta solamente due punti deboli nell'ottica degli Stati membri: il fatto che i controlli alle frontiere esterne sono riservati agli Stati i cui territori si trovano a confinare con gli Stati extra europei (o con il mare come nel caso dell'Italia) e che, in assenza di controlli alle frontiere interne, quanti siano riusciti ad entrare (legalmente o illegalmente) sul territorio di uno di questi Stati possono poi liberamente spostarsi da un Paese europeo all'altro.

15. Il sistema Dublino a tutela dell'area Schengen

Proprio per cercare di limitare i flussi interni conseguenti ai flussi esterni (quella che nel gergo europeo viene chiamata la mobilità secondaria) si stipulò il 15 giugno 1990 a Dublino una convenzione che doveva appunto servire alla bisogna.

In verità la Convenzione di Dublino aveva il più modesto obiettivo di stabilire criteri per la determinazione dello Stato europeo responsabile dell'esame delle richieste di protezione internazionale. E ciò al fine di evitare che due o più Stati decidessero in maniera disforme sulla richiesta che eventualmente fosse stata sottoposta a più di uno Stato.

Il trattato entrò in vigore nel 1997 e stabiliva una serie di criteri in base ai quali fosse possibile identificare uno e uno soltanto tra gli Stati europei come competente ad esaminare la richiesta (articoli da 4 a 8). L'articolo 4 prevedeva ad esempio l'esclusiva competenza dello Stato ove risiedesse legalmente un membro della famiglia del richiedente. Ma l'articolo più importante era l'articolo 8 secondo il quale, non potendo funzionare altri criteri, esclusivamente competente sarebbe stato lo Stato nel quale era stata presentata la prima domanda di protezione internazionale.

Il trattato non funzionò in maniera ottimale (anche perché esso permetteva agli Stati una certa discrezionalità nella sua interpretazione) e così la Commissione prese l'iniziativa di predisporre una serie di atti europei che diedero vita al cosiddetto sistema di Dublino o Sistema Comune Europeo di Asilo, formalmente avviato a Tampere nell'ottobre 1999 (Dublino II, essendo il trattato la versione Dublino I).

I primi atti furono la direttiva 2001/55 /CE sulla protezione temporanea in caso di flussi massivi di migranti; la direttiva 2003/09/CE sulle condizioni minime dell'accoglienza, poi sostituita dalla direttiva 2013/33/UE (nel quadro del pacchetto Dublino III, attualmente in vigore); la direttiva 2004/83/CE sulle condizioni per l'attribuzione della protezione internazionale, poi sostituita dalla 2011/95/UE; la direttiva 2005/85/CE sugli standard minimi e sulle procedure per l'attribuzione della protezione internazionale, poi sostituita dalla direttiva 2013/32/UE; il regolamento (CE) 343/2003, il cosiddetto regolamento Dublino II che riprende i criteri di cui alla convenzione di Dublino, poi sostituito dal regolamento Dublino III, il 604/2013 entrato in vigore da gennaio 2014; e, da ultimo, il regolamento 2725/2000 (Eurodac) che detta regole per la raccolta e la conservazione delle impronte digitali²³.

Il sistema Dublino è andato incontro a importanti critiche. Innanzitutto per la sua sostanziale inefficacia nel realizzare una vera condivisione tra gli Stati europei (il cosiddetto *burden sharing*). Esso ha poi prodotto importanti e diffuse violazioni dei diritti umani delle persone coinvolte, violazioni che sono state puntualmente riconosciute e condannate sia dalla Corte europea dei diritti umani, sia dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea²⁴

La Corte europea dei diritti umani si è in particolare soffermata sul sistema di Dublino per quel che riguarda i diritti delle persone coinvolte nella prassi dei trasferimenti tra i vari Paesi europei, come ad esempio nel caso *M.S.S. v. Belgium & Greece* (sentenza del 21/01/11); o ancora nel caso *Tarakhel v. Switzerland* (sentenza del 04/11/14) che riguardava il trasferimento in Italia di una coppia afghana e dei suoi sei figli; *A.M.E. v. the Netherlands* (sentenza del 13/01/15), nella quale la Corte ha negato che un trasferimento verso l'Italia avrebbe comportato conseguenze contrarie all'articolo 3 della

²³ Su questi sviluppi esiste una letteratura sterminata. Vedi per tutti M.M. Pappalardo, *Respingimenti in mare ed emergenza immigrazione: nuove prospettive nel sistema Dublino III*, in *La Comunità internazionale* 2014, p. 793 ss.

²⁴ Sia consentito rinviare qui ai miei commenti agli articoli 77 e 78 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea in AA.VV., *Smit and Herzog on the Law of the European Union*, Matthew Bender, ad voces

Convenzione che vieta i trattamenti disumani e degradanti; similmente decidendo nel caso *A.S. v. Switzerland* (sentenza del 30 giugno 2015)²⁵.

Anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea, per parte sua, ha ravvisato numerose violazioni dei diritti umani connesse all'operare del Sistema Dublino. Ad esempio, nel caso *N.S. v Secretary of State for the Home Department* (sentenza del 21/12/11), ha affermato che uno Stato membro non può trasferire un asilante verso un altro Stato membro quando sia ragionevolmente certo di sistematiche carenze nel Sistema di protezione dei diritti umani in quello Stato;

Nella decisione nel caso *MA, BT, DA v. Secretary of State for the Home Department* (sentenza del 06/06/13) ha poi risolto dubbi scaturenti da alcune incertezze nel testo del regolamento Dublino II concernenti la determinazione dello status di un minore straniero non accompagnato.

Ma la Corte di Giustizia si è pronunciata anche, nella sentenza del 6 settembre 2017 nei casi riuniti C-643/15 e C-647/15 Slovacchia e Ungheria contro il Consiglio, stabilendo che I due Stati non potevano sottrarsi ai doveri di solidarietà scaturenti dalla decisione del Consiglio (EU) 2015/1601 del 22 Settembre 2015²⁶.

La Commissione ha proposto, già a partire dal 2016, una riforma del sistema di Dublino volta ad assicurare un miglior funzionamento delle procedure di ricollocamento dei rifugiati, riforma che nel 2017 è stata oggetto di un importante presa di posizione del Parlamento europeo. Ma la discussione sembra non aver fatto progressi da quel momento.

²⁵ La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è liberamente consultabile al sito della banca dati HUDOC <https://hudoc.echr.coe.int/>

²⁶ La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea si legge sul sito della Corte stessa al seguente indirizzo https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/it/

Conclusioni

Il nostro discorso è stato fin qui, in ultima analisi, un discorso sui diritti. 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 organizzazione 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 o mediterranea, 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 o dell'area del Mediterraneo, variamente rappresentata dalle varie proposte istituzionali, potrebbe apparire inevitabilmente datato proprio nel suo tentativo di voler costruire un

nesso individui-entità politica di appartenenza in una logica ormai in via di superamento.