

Anno VIII, numero 2/2011

La cittadinanza europea

FrancoAngeli

La cittadinanza nella prospettiva della federazione europea

Luigi Moccia

Il saggio, muovendo da una prospettiva metodologica che cerca di superare le contraddizioni dell'approccio nazionalistico sull'Europa e proponendo di guardare ad essa da un punto di vista globale per cogliere insieme gli elementi 'federali' e 'inter-governativi' del processo di integrazione, intende offrire, alla luce in particolare delle innovazioni introdotte dal trattato di Lisbona, una interpretazione sistematica della cittadinanza europea, come istituto autonomo di carattere potenzialmente federale a base della legittimazione dell'Unione e del modello europeo di società aperta e inclusiva.

*

The essay, moving from a methodological perspective that seeks to overcome the contradictions of the nationalistic approach to Europe and proposing to look at it from a global viewpoint in order to gather together the 'federal' and 'inter-governmental' elements of the integration process, aims to offer, particularly in the light of the innovations introduced by the Lisbon Treaty, a systematic interpretation of European citizenship, as autonomous institute of potentially federal nature at the basis of legitimacy of the Union and of the European model of open and inclusive society.

1. Dal 'mercato' alla 'cittadinanza': il nuovo palinsesto dell'Unione

Per inquadrare il tema della cittadinanza nella prospettiva della federazione europea possono tornare utili alcune premesse. Innanzitutto, per cercare di spiegare come solo in tempi relativamente recenti, cioè negli ultimi due decenni, il tema della cittadinanza si sia imposto sulla ribalta delle riforme destinate a far avanzare l'integrazione verso un'unione sempre più stretta dei popoli d'Europa.

In proposito è da osservare, molto brevemente, che con l'esaurirsi della spinta integrazionista del mercato, frutto della scelta funzionalista e gradua-

lista costituita dall'istituzione delle prime comunità economiche, è apparso evidente come la più diretta via sovranista, affidata cioè alla volontà degli Stati, verso l'integrazione politica fosse, e ancora sia, se non impossibile, assai improbabile. Anche nella forma della scorciatoia rappresentata dalle cosiddette 'cooperazioni rafforzate', introdotte con il trattato di Amsterdam, ampliate con il trattato di Nizza e ulteriormente sviluppate con il trattato di Lisbona. Senza volere con ciò esprimere alcun giudizio di merito al riguardo; ma solo per sottolineare che le cooperazioni rafforzate sono decise dai governi, in una logica inter-statale che, nonostante le migliori intenzioni, può indurre dinamiche di frammentazione del quadro unitario degli interessi comuni.

Di fronte a questa situazione di stallo, il processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea prende avvio con la Dichiarazione di Laeken del 2001; non a caso intitolata al «futuro dell'Unione» e incentrata sulle «attese del cittadino» per un'Europa più democratica, cioè più vicina ai suoi cittadini, più pronta a dare risposte, ad agire all'interno come all'esterno, più sicura e più solidale, in grado di ritrovare e rinnovare lo slancio ideale delle sue origini¹.

¹ Nel capo I della *Dichiarazione sul Futuro dell'Unione Europea* (adottata dal Consiglio europeo del 14-15 dicembre 2001), al paragrafo intitolato *Le attese del cittadino europeo*, si legge: «L'immagine di un'Europa democratica e impegnata su scala mondiale corrisponde perfettamente ai desideri del cittadino. Più volte questi ha lasciato intendere che auspica un ruolo più importante dell'Unione in materia di giustizia e di sicurezza, di lotta contro la criminalità transfrontaliera, di controllo dei flussi migratori, di accoglienza dei richiedenti asilo e dei profughi provenienti da regioni di conflitto periferiche. Egli chiede risultati anche sul piano dell'occupazione e della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, nonché in materia di coesione economica e sociale. Esige un approccio comune in materia di inquinamento, di cambiamenti climatici, di sicurezza alimentare. Sono in breve, tutte questioni transfrontaliere, che come il cittadino intuisce istintivamente, possono essere affrontate soltanto attraverso una cooperazione reciproca. Allo stesso modo, egli auspica un'Europa più presente nelle questioni di politica estera, di sicurezza e di difesa, in altri termini, un'azione rinforzata e più coordinata nella lotta contro i focolai che covano in seno e attorno all'Europa stessa, nonché nel resto del mondo. Il medesimo cittadino ritiene al contempo che in una serie di altri settori l'Europa agisca in maniera troppo burocratica. [...] Le diversità sul piano nazionale o regionale sono spesso retaggio della storia e della tradizione. Esse possono costituire una ricchezza. In altre parole, immediatamente dopo la 'buona amministrazione', ciò che importa è creare nuove opportunità, non nuove rigidità. *Il cittadino vuole più risultati, risposte più efficaci ai problemi concreti e non un superstato europeo o istituzioni europee che interferiscono in tutto. In poche parole, il cittadino chiede un approccio comunitario chiaro, trasparente, efficace e democratico. Un approccio che consenta all'Europa di assurgere a faro capace di orientare l'avvenire del mondo*; un approccio che produca risultati concreti

Già nel Preambolo della Carta di Nizza, solennemente proclamata nel dicembre del 2000, la cittadinanza viene evocata in funzione di cerniera tra la 'persona' in quanto tale e l'attribuzione di diritti fondamentali riconosciuti e tutelati nello 'spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia', in quanto spazio di 'cittadinanza comune'. Ma è con il trattato di Roma del 2004 (com'è noto mai ratificato, che adottava una 'costituzione per l'Europa' basata sul testo elaborato dalla Convenzione convocata dalla stessa Dichiarazione di Laeken) che avviene il balzo in avanti verso un definitivo consolidamento di una rinnovata *mission* dell'Unione, nel passaggio dal 'mercato' alla 'cittadinanza'.

Con il trattato di Lisbona, erede del defunto trattato costituzionale del 2004, cambia l'intero palinsesto dell'Unione.

In tal senso appare istruttivo il confronto tra la lista dei compiti-obiettivi così come fissati nel vecchio trattato sull'Unione (da Maastricht a Nizza) e quella invece che si legge nel nuovo trattato, sottoscritto a Lisbona nel dicembre del 2007 (entrato in vigore il 1° dicembre 2009).

Il vecchio testo contiene, all'art. 2, un elenco di obiettivi dell'Unione che pone in primo piano quello di promuovere il «progresso economico e sociale» e di pervenire a uno «sviluppo equilibrato e sostenibile» mediante la creazione di uno «spazio senza frontiere interne» finalizzato, sostanzialmente, all'instaurazione di un mercato unico, avente a base «un'unione economica e monetaria». Solo più avanti nell'elenco si trova l'ulteriore obiettivo di «rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei *cittadini dei suoi Stati membri* mediante l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione» (corsivo aggiunto).

Rispetto a tale formulazione (elencazione), lo scarto, sul piano formale quanto sostanziale dei contenuti caratterizzanti la missione dell'Europa unita, è reso subito evidente dalla lettura degli articoli iniziali del nuovo trattato. Difatti, alla clausola istitutiva, di cui all'art. 1 (ancorata alla «volontà degli Stati»), segue, nell'art. 2, una *clausola sull'identità* dell'Unione, dove spicca l'enunciazione di una tavola dei valori su quali si fonda l'Unione («rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze»), in quanto valori 'comuni' agli Stati membri; ma proprio per questo tali da definire e conformare il

nel senso di più posti di lavoro, maggiore qualità della vita, meno criminalità, un'istruzione di qualità e migliori cure sanitarie. *Non vi è alcun dubbio che l'Europa debba a tal fine ritornare alle origini e riformarsi* [corsivo aggiunto].

(un) modello europeo di società «caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

A questo fondamento e modello di Unione vengono quindi ricondotti una serie di compiti-obiettivi (art. 3), secondo una nuova riformulazione che, oltre al più tradizionale obiettivo di «promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli», pone in evidenza come prioritario quello di offrire «ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne». Ne deriva, in complesso, una ricollocazione dell'obiettivo consistente nell'instaurazione di un 'mercato interno', al pari di quello ad esso complementare della 'unione economico-monetaria', in un quadro di altre priorità a carattere, in senso ampio, sia sociale (economia sociale di mercato, lotta all'esclusione sociale e alle discriminazioni, promozione della giustizia e delle protezioni sociali, nonché della solidarietà tra generazioni), sia culturale (rispetto per la ricchezza delle 'diversità culturali e linguistiche', salvaguardia e sviluppo del 'patrimonio culturale europeo').

Altrimenti detto, dopo la fase 'funzionalista' dell'integrazione economica, si apre in questo modo una fase 'costituzionale' di integrazione normativa, dove spiccano una serie di temi, quali: la centralità della persona; il modello europeo di società aperta e plurale; i principi di vita democratica dell'Unione; lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e la costruzione di uno spazio giudiziario europeo dove poter far valere i propri diritti ovunque nell'Unione. Tutti temi che trovano un punto di convergenza naturale nella 'cittadinanza europea': conferendovi un oggettivo rilievo costituzionale e, in termini spinelliani, 'federale'; nel solco, del resto, di una giurisprudenza oramai classica della Corte del Lussemburgo. Così da aprire la strada, sul piano sia teorico che delle ricadute pratiche, verso un'idea di cittadinanza intesa, al livello dell'Unione, come istituto intorno al quale ripensare il modello di integrazione europea, a partire da radici socio-culturali e più propriamente giuridico-istituzionali di formazione di una *civitas* quale 'anima' della 'federazione europea'.

2. L'ossimoro della cittadinanza europea: un punto di vista metodologico sull'Europa

Il senso di questa premessa introduttiva è che l'Europa ha, oggi, bisogno più che mai di un punto d'appoggio, metaforicamente inteso – alla maniera di Archimede – come punto su cui far leva per (ri-)sollevare l'Europa a un

livello di maggiore auto-coscienza o, meglio, di coscienza collettiva del suo farsi un certo modo e per certi obiettivi e compiti.

Il punto che più sembra prestarsi per un utilizzo idoneo a far emergere, insieme con la complessità, una maggiore consapevolezza delle implicazioni socio-politico-culturali e giuridico-istituzionali del processo di costruzione dell'Europa unita, è quello della 'cittadinanza', declinata secondo l'ossimoro della 'cittadinanza europea': ovvero, di una nozione di cittadinanza proiettata in una dimensione concettualmente 'altra', in apparenza opposta e contraddittoria, rispetto a quella che ne fa piuttosto un attributo della 'nazionalità' (con cui spesso tende a confondersi e ad essere confusa).

Come può darsi, infatti, una cittadinanza europea?

Una cittadinanza senza popolo; non esistendo un popolo europeo, ma solo comunità connotate da caratteri nazionali e locali.

Una cittadinanza senza territorio; non esistendo un territorio europeo, ma solo territori delimitati da confini nazionali e locali.

Una cittadinanza senza appartenenza; non esistendo vincoli diretti dei singoli cittadini con l'Europa, ma solo con i rispettivi Stati nazionali e con ordinamenti territoriali locali. Per meglio dire: una cittadinanza dove all'appartenenza di segno passivo (come *membership*), che vincola per nascita o per scelta, si sostituisce l'espressione di una volontà e, comunque, di un sentimento di appropriazione (come *sense of ownership*): per cui l'Europa appartiene ai suoi cittadini, per necessità, responsabilità o anche solo per convenienza, più di quanto i suoi cittadini vogliono o possono appartenere ad essa, date le loro radici nazionali e locali, di lingua, tradizione e cultura.

Come può darsi, insomma, una cittadinanza del genere o, meglio, *sui generis*, così aggettivata?

La ricerca di un punto di appoggio diventa così ricerca di un punto di vista metodologico sull'Europa, prospettabile – sul piano sia dell'impostazione teorica che dello sviluppo analitico dell'indagine – come alternativo rispetto a quello del cosiddetto 'nazionalismo metodologico'.

A fronte di fenomeni nuovi e complessi, come quello della globalizzazione, tanto quanto quello dell'integrazione europea, in rapporto ai quali confini e distinzioni statali e nazionali sembrano venir meno, insieme con le certezze e categorie che ne avevano segnato e accompagnato in epoca moderna la nascita e il consolidamento, per fare luogo invece a una riflessione critica, può esser invocato, al fine di comprendere meglio tali fenome-

meni, un ‘nuovo’ punto di vista: detto dello ‘sguardo cosmopolita’ (in sostituzione di quello che si affida allo ‘sguardo nazionale’)².

La traduzione sul piano metodologico di questo punto di vista consiste – all’insegna, si potrebbe dire, di un certo buon senso pratico, che pure tradisce un certo candore epistemologico – nell’abbracciare una ‘logica duale’ (ben nota ad altre aree culturali, come quella sinica³), calibrata sulla opportunità (se non sulla necessità) di dismettere la logica oppositiva dell’*aut... aut*, per affidarsi a quella conciliativa del *sia... sia*, ovvero della ‘distinzione inclusiva’⁴. Una forma armonica o, se si preferisce, mimetica, di ragionamento, che cerca di imitare – più che dominare e, quindi, forzare – la realtà delle cose. Per prenderne atto, senza però limitarsi a registrarne l’evidenza o a rassegnarvisi, quanto piuttosto per farla evolvere verso livelli progressivi di auto-consapevolezza. Affinché, per stare all’esempio che viene portato a dimostrazione della possibilità di un misto composito di identità, il ‘cittadino globale’ non diventi una miscela esplosiva – non solo metaforicamente – di contraddizioni irrisolte.

Stando a questa logica di mediazione-conciliazione di senso, è possibile ammettere che le trasformazioni e innovazioni in atto, in campo economico, politico-sociale, giuridico-istituzionale, culturale e tecnico-scientifico, hanno oramai sopravanzato e, anzi, travolto ogni argine di ordinata quanto semplificata rappresentazione del mondo reale; accrescendone, appunto, la complessità, per via del loro innesto e intreccio con un tessuto di più tradizionali assetti e modi di vita, esperienze e mentalità. Più banalmente, si può osservare che nel mondo reale nessuna cosa è mai soltanto ciò che è, sempre uguale a se stessa, ma ciò che essa diviene, mutando sostanza pur nella continuità della (o, meglio, di una) sua forma; per cui forma e sostanza sono tra loro implicate in un rapporto di circolarità, invece che di linearità.

Ciò posto, non è difficile accettare quale punto di vista da cui guardare al processo di integrazione europea quello che – in prospettiva – ne assume

² U. Beck, *Lo sguardo cosmopolita*, Bari, 2005, p. 13: «Il cosmopolitismo trasposto nella realtà è una questione vitale della civiltà europea, della coscienza europea e, al di là di questo, dell’esperienza del mondo, poiché nella metodologia dello sguardo cosmopolita potrebbe celarsi la forza per spezzare il narcisismo autocentrico dello sguardo nazionale e la sorda incomprendimento nella quale esso mantiene prigionieri il pensiero e l’agire, illuminando gli uomini sulla reale cosmopolitizzazione interiore dei loro mondi vitali e delle loro istituzioni».

³ Cfr. L. Moccia, *Il diritto in Cina. Tra ritualismo e modernizzazione*, Torino, 2009, pp. 49-51

⁴ U. Beck, *Lo sguardo cosmopolita*, cit., p. 15.

la costante ambivalenza di profili e sbocchi evolutivi: almeno così come finora sviluppatosi, attraverso le sue molteplici e varie trasformazioni e stratificazioni, specie sul piano istituzionale e normativo. Ma sullo sfondo di uno scenario di riferimento entro cui il tema della ‘cittadinanza’ assume rilievo di motivo-guida capace di rafforzare la base di legittimazione dell’Unione e, insieme, di sostenerne e guidarne la marcia verso un possibile esito federale.

Fare applicazione di questo punto di vista significa, dunque, tentare di sciogliere la contraddizione insita nell’idea stessa di Europa unita.

L’Europa cosmopolita è l’Europa sperimentale, *autocritica*, radicata nella propria storia, che rompe con la propria storia e trae dalla propria storia la forza per compiere questa rottura⁵.

In campo politico-istituzionale significa (tentare di) superare la contrapposizione, figlia appunto del nazionalismo metodologico, tra l’idea (‘massimalista’) del super-stato europeo e l’idea (‘minimalista’) di un’area di libero scambio fondata sul semplice accordo tra Stati sovrani.

La realtà dell’Europa cosmopolita può soltanto emergere nella *negazione*, ossia nell’autocritica radicale delle attuali concezioni della politica e dello stato. Lo sguardo nazionale non si limita a disconoscere la realtà e il futuro dell’Europa. Esso conosce due e due sole modalità di lettura della politica e dell’integrazione europea – o lo stato federale (federalismo) o la federazione di stati (intergovernamentalismo). Entrambi i modelli sono empiricamente sbagliati. Dal punto di vista normativo e politico, essi negano ciò che si sta delineando nella realtà e nel futuro: l’Europa della differenza⁶.

Lo ‘sguardo cosmopolita’, ossia un punto di vista globale sull’Europa, non può che coglierne insieme gli elementi ‘comuni’ e ‘particolari’, ‘federali’ e ‘inter-governativi’, di ‘sovrannazionalità’ e ‘internazionalità’, di ‘unione’ e ‘differenziazione’ (nazionale e locale), in quanto elementi osservabili in rapporto – non (più) di rigida dicotomia oppositiva, ma – di ‘distinzione inclusiva’, ovvero di duttile implicazione reciproca, di complementarietà flessibile: secondo il motto *unita nella diversità*, non a caso inserito dal trattato costituzionale tra i simboli, poi rimossi, dell’Unione.

⁵ *Ibid.*, p. 220.

⁶ *Ibid.*, p. 221.

Lungo questo margine interstiziale dove si rispecchia, né più né meno, la complessità del reale, con le sue contraddizioni, ambivalenze e variabili espressive, la prospettiva della 'federazione europea' non può che essere una prospettiva dinamica, evolutiva, in continuo equilibrio tra contrastanti tendenze.

Una prospettiva realizzabile avendo ben presente, insieme con il punto di arrivo, anche il punto di partenza; nel senso della adeguatezza e coerenza di questo a quello. Per cui appare evidente l'esigenza di far poggiare la costruzione europea su una base che sia più ambiziosa e lungimirante del 'mercato', ma anche più solida e credibile della mutevole, incerta e timorosa, volontà 'sovrana' di governi, necessariamente sensibili a interessi nazionali e settoriali, nonché legati a dinamiche interne spesso conflittuali di rapporti maggioranza-opposizione.

Per altro verso, c'è da chiedersi come l'Europa potrebbe vestire i panni di una statualità forte e organica, di tipo tradizionale: l'Europa che nasce, storicamente, dalla crisi che, nel secondo dopoguerra, ha investito l'orizzonte sovranista, proiettando la sua ombra non solo sull'idea di Stato-nazione, ma sullo Stato *tout court* (così come inteso, nella sua più compiuta evoluzione e teorizzazione, quale modello di ordinamento a carattere chiuso, identificato in termini di unità di popolo, territorio e sovranità assoluta). Un'ombra che grava, più in particolare, sull'idea di Stato come contenitore unico della complessità dell'ordine politico e giuridico. Di riflesso all'idea di una socialità sempre più plurale, composita e articolata, come pure di una sovranità sempre più disarticolata e diffusa (frammentata), sia all'interno che all'esterno dell'ordinamento statale-nazionale; ovvero inquadrata, per effetto del principio di sussidiarietà, in una dimensione più spaziale che non territoriale: dove la sovranità viene ad essere così condivisa tra livelli di governo ed esercitata con riferimento a un medesimo asse ordinamentale articolato, appunto, su più livelli decisionali, tra loro disposti in rapporto di coordinazione, invece che di sovra-ordinazione.

Come detto, una base idonea per la costruzione europea, capace di equilibrarne le componenti e di rappresentarne la sintesi a livello sovra-nazionale e trans-nazionale, è costituita dalla cittadinanza europea.

I principali modi, tra loro complementari, d'intendere questo genere nuovo di cittadinanza (senza Stato), per altrettanti scenari di riferimento, sono quello simbolico o, se si preferisce, ideale, quello socio-politico-istituzionale e quello, più propriamente, giuridico di status di soggettività. Tutti riconducibili a una medesima cifra di lettura dell'istituto, che ne fa un paradigma interpretativo del modello di integrazione europea, fondato sulla centralità della

persona, nello spazio (formato dai territori degli Stati membri) senza frontiere interne: lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, inteso come spazio di cittadinanza comune, dove prende corpo un società aperta e inclusiva, integrata attraverso diritti e doveri espressione di valori e principi comuni.

Tutto ciò, dunque, vale – assai più del mercato e della volontà dei governi – a riempire di significato la clausola istitutiva del trattato. Per cui, pur in assenza di un richiamo esplicito alla ‘volontà dei cittadini’ (qual’era stata invece invocata dal defunto trattato costituzionale), la via della cittadinanza, come base di formazione di una *res publica* europea, appare la più orientata verso la meta ultima di un’unione federale tra i popoli d’Europa.

3. La ‘nave Europa’: tra naufragi e ristrutturazioni

Per continuare nel discorso con un’altra metafora, viene in mente quella della nave Argo: volta a volta rifatta utilizzando non solo il vecchio fasciame, ma anche pezzi di legno alla deriva; avanzi di naufragi di altre navi, cioè di altri trattati, insieme pure con materiali nuovi, portati dalle correnti. Così da metter mano a una ristrutturazione della stessa nave, che, senza essere mai interamente nuova, neppure resta mai la medesima.

Il naufragio del cosiddetto trattato costituzionale dell’ottobre 2004 e, prima di esso, del progetto spinelliano di trattato sull’Unione del febbraio 1984 hanno lasciato sparsi nel mare una quantità notevole di preziosi materiali. Vorrei in tal modo richiamare l’attenzione su alcune importanti innovazioni del trattato di Lisbona, in quanto elementi che si prestano a essere intesi metaforicamente come parti di una «ristrutturazione riflessiva della nave» (per usare parole di Hans Blumenberg, a proposito di una lettura del naufragio come metafora, con riguardo appunto all’avventura della nave degli Argonauti⁷); ossia di una strutturazione ‘altra’ dell’Unione, per renderla idonea a solcare i flutti verso rotte lontane dallo stretto quanto pericoloso passaggio tra idee rivali di Europa: quella di un super-apparato statale centralizzato e quella di una libera associazione di Stati ancora e sempre sovrani. Di questa strutturazione, a me pare che la cittadinanza sia il legno profetico che, come la prua della nave Argo, potrà guidare la nave del l’Unione sulla rotta della federazione europea.

⁷ H. Blumenberg, *L’ansia si specchia sul fondo*, Bologna, 1989, p. 106.

Invero, il tentativo di dare all'Europa una sua 'costituzione', sostitutiva dei trattati, è stato, per ora, abbandonato; come ha ufficialmente dichiarato il Consiglio europeo di Bruxelles del 21-22 giugno 2007, nel dettare il mandato della Conferenza intergovernativa incaricata di scrivere il testo del nuovo trattato sull'Unione, ovvero l'ennesimo trattato di riforma⁸.

Ma, a ben vedere, il trattato di Lisbona, collocandosi nella scia del trattato costituzionale e raccogliendone in buona parte i pezzi rimasti a galla, pone l'esigenza di ripensare l'alternativa di fondo tra federazione europea, da un lato, e associazione di Stati, dall'altro, avendo come punto prospettico di riferimento l'asse *cittadinanza europea-diritti fondamentali-vita democratica dell'Unione*⁹.

È questo, infatti, l'asse intorno al quale ruotano le due grandi questioni, tra loro distinte ma connesse, che accompagnano da sempre il progetto europeo e che appaiono destinate a condizionarne gli sviluppi futuri.

In primo luogo, la questione della legittimazione dell'assetto di poteri e competenze formatosi in oltre cinquant'anni di integrazione europea: che oggi diventa soprattutto la questione, più sostanziale e di prassi – che non di formale catalogo delle competenze – di chi governa cosa: la questione, insomma, della *governance* dell'Unione.

Inoltre, la questione della relazione soggetto-diritti, ovvero la questione della definizione dello status di soggettività giuridica in seno a un nuovo tipo di ordinamento multilivello, cioè locale, nazionale ed europeo.

Questioni che a loro volta richiamano, sullo sfondo, il problema della qualificazione dei profili identitari dell'Unione come unione di popoli e di cittadini.

⁸ «La CIG è invitata ad elaborare un trattato (in seguito è ufficialmente denominato "trattato di riforma") che modifichi i trattati esistenti allo scopo di rafforzare l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione... Il progetto costituzionale, che consisteva nell'abrogazione di tutti i trattati esistenti e nella loro sostituzione con un unico testo denominato "Costituzione", è abbandonato. Il trattato di riforma integrerà nei trattati esistenti, che restano in vigore, le innovazioni risultanti dalla CIG del 2004 come indicato dettagliatamente qui di seguito».

⁹ In punto v. L. Moccia, *Il 'sistema' della cittadinanza europea: un mosaico in composizione*, in Id. (cur.), *Diritti fondamentali e Cittadinanza dell'Unione*, Milano, 2010, pp. 165 ss.

4. Cittadinanza e principi democratici dell'Unione

Riguardo alla prima questione, vengono in rilievo le disposizioni (di cui al Titolo II del nuovo trattato sull'Unione) relative ai *principi democratici*: le disposizioni con cui sono fissati, insieme con il principio di democrazia rappresentativa a base del funzionamento dell'Unione, i principi di trasparenza, dialogo, consultazione e partecipazione, che disegnano nel loro complesso uno *spazio pubblico europeo*, in quanto spazio di vita democratica, nel quale e grazie al quale appare destinata a svilupparsi e a prendere corpo una società e possibile identità europea. Ma a partire dalle sue sfere locali e nazionali, ossia da dimensioni civiche già esistenti, all'interno delle quali occorre accrescere il livello di consenso e di partecipazione delle popolazioni e dei cittadini alla vita dell'Europa, ai suoi obiettivi, ai suoi meccanismi decisionali e alle sue attività.

Queste disposizioni si aprono con quella (TUE, art. 9) che pone a caposaldo dei principi di vita democratica la *cittadinanza dell'Unione*. Si tratta di una novità di notevole significato.

Sulla scorta di quanto già stabiliva il trattato costituzionale del 2004, detto articolo introduce il principio dell'uguaglianza dei cittadini dell'Unione: nel senso che questi cittadini, come vi si legge, «beneficiano di uguale attenzione da parte delle istituzioni, organi e organismi» dell'Unione stessa (TUE, art. 9, 1).

Al pari, quindi, di quella degli Stati, padroni dei trattati, l'Europa unione dei popoli e dei cittadini viene ad essere così riconosciuta non più solo in termini genericamente ideali, ma sul piano politico-istituzionale della *forma di governo* dell'Unione; dove spicca, in particolare, la disposizione (TUE, art. 10) secondo cui i cittadini dell'Unione sono rappresentati nel Parlamento europeo, mentre gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio.

Importa osservare che, grazie a un'integrazione fortemente voluta dallo stesso Parlamento europeo, in sede di conferenza intergovernativa incaricata di redigere il trattato di Lisbona, il riconoscimento del principio dell'uguaglianza dei cittadini si traduce, diversamente da quanto prevedeva il trattato costituzionale, nel richiamo alla nozione di cittadinanza dell'Unione, come forma di cittadinanza che si aggiunge a quella nazionale, senza sostituirla.

In tal modo viene ad essere sanata l'anomalia del precedente sistema, che vedeva la cittadinanza dell'Unione relegata e marginalizzata, con la sua piccola dotazione di diritti speciali, nel trattato istitutivo della comunità economica (oggi, trattato sul funzionamento dell'Unione).

Difatti, stante la sua collocazione primaria sotto il titolo dei *Principi democratici dell'Unione*, la formula che definisce la cittadinanza europea come aggiuntiva rispetto alla cittadinanza nazionale ne accresce sensibilmente, insieme con il valore complementare o, meglio, di completamento della soggettività di un cittadino sia europeo sia nazionale, ovvero di una soggettività che acquista così, al livello europeo, la sua pienezza, anche quello di autonomo istituto – a valenza potenzialmente ‘federale’ – posto idealmente al centro dei processi decisionali dell'Unione.

Ciò nel senso che, seppure è vero, ancora, come recita la clausola istitutiva dell'Unione, che gli Stati «istituiscono tra loro un'Unione Europea... denominata 'Unione', alla quale gli Stati membri attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni»¹⁰, è però altrettanto vero che l'Unione agisce – o, meglio, dovrebbe agire – nel rispetto della volontà dei suoi cittadini. Tenuto per di più conto della successiva clausola, di tono fortemente costituzionale, sull'identità dell'Unione (TUE, art. 2), di cui s'è detto in apertura¹¹.

È così possibile spiegare, in maniera coerente, la serie di ulteriori principi che danno corpo all'idea di una *civitas* europea¹², come spazio di consultazione, partecipazione e di iniziativa dei cittadini dell'Unione.

A questo proposito, insieme con il principio di democrazia rappresentativa, per cui – come già detto – il Parlamento europeo è la sede della rappresentanza diretta dei cittadini dell'Unione, mentre il Consiglio è la sede della rappresentanza degli Stati, sono da richiamare i seguenti.

- *Principio di prossimità* delle decisioni: di riflesso e in conformità al *principio di sussidiarietà*, caratterizzante l'idea stessa di Unione come «unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa» (TUE, art. 1, 2).

- *Principio di trasparenza, principio del dialogo* e della *consultazione* con la società civile e le parti sociali (TUE, art. 11, 1-2)¹³.

¹⁰ TUE, art. 1.

¹¹ *Sub* § 1.

¹² Cfr. G. Marramao, *Una Costituzione senza Stato. Tecnica e politica nel processo di unificazione europea*, in *La Cittadinanza Europea*, 1/2002, pp. 29 ss.

¹³ «1. 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. 2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. 3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate».

- *Principio della responsabilità dei partiti politici* al livello europeo, come soggetti chiamati a contribuire a formare «una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione» (TUE, art. 10, 4).

Il tutto sintetizzabile nella formula secondo cui: «Ogni cittadino ha diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni saranno prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini» (TUE, art. 10, 3).

Va da sé che molto resta ancora da fare in merito alla 'rappresentatività' del Parlamento europeo e all'esigenza di rendere più democratico, partecipativo ed effettivo il sistema di elezione alla sede massima della rappresentanza dei cittadini dell'Unione¹⁴. Anche al fine di invertire la tendenza a una sempre più scarsa partecipazione dei cittadini alle elezioni del Parlamento europeo, paradossalmente manifestatasi nello stesso lasso di tempo (gli ultimi due decenni) in cui cresceva e si consolidava, da ultimo con il trattato di Lisbona, il ruolo di co-legislatore del Parlamento. Del pari può menzionarsi il problema di come sviluppare al livello sia di Stati membri sia di Unione il dibattito pubblico su temi d'interesse comune, mediante riforme utili a meglio definire e sollecitare ruolo e responsabilità al riguardo dei partiti politici¹⁵.

La partecipazione dei cittadini alla vita democratica e alla produzione di atti normativi europei si avvale, inoltre, di un nuovo principio: il cosiddetto principio di *democrazia partecipativa*, in virtù del quale può essere avanzata, davanti alla Commissione europea, una proposta di atti normativi di iniziativa popolare, da parte di almeno 1 milione di cittadini di un numero significativo di Stati membri (TUE, art. 11, n. 4).

Il 16 febbraio 2011 è stato adottato il Regolamento attuativo che disciplina le condizioni e modalità per dare corso all'iniziativa legislativa dei cittadini europei¹⁶; le prime iniziative potranno partire a distanza di un anno, quindi solo dai primi mesi del 2012.

Non è il caso qui di entrare nei dettagli di questa procedura che si presenta come una novità davvero provvida di sviluppi notevoli per il funzio-

¹⁴ Cfr., ad es., A. Duff, *Post-national democracy and the reform of the European Parliament*, in *Notre Europe, Policy Paper*, N. 42.

¹⁵ Cfr., ad es., Sir J. Priestley, *European Political parties: the missing link*, in *Notre Europe, Policy Paper*, N. 41.

¹⁶ Regolamento 16 febbraio 2011, n. 211/2011/Ue. Per un primo commento v. P. Ponzano, *Un milione di cittadini potranno chiedere una legge europea: un diritto di iniziativa 'sui generis'*, in *La Cittadinanza Europea*, 1/2011, pp. 115 ss.

namento democratico dell'Unione e per favorire una maggiore e migliore percezione al livello di opinione pubblica della presenza dell'Europa. Tra l'altro, è da notare e lamentare la scarsa copertura mediatica che, nel nostro come in altri paesi membri dell'Unione, ha avuto la notizia dell'adozione di questo regolamento: a conferma, ancora una volta, che il problema non è tanto di un deficit democratico dell'Unione, quanto piuttosto di un deficit di percezione dei passi in avanti compiuti, di avvicinamento e collegamento dell'Unione verso i propri cittadini.

Molto in breve, tale procedura offre la possibilità ai cittadini di rivolgersi direttamente alla Commissione (a cui spetta, com'è noto, l'esclusivo potere di presentazione delle proposte di atti legislativi europei), per sottoporre alla Commissione stessa una richiesta in cui la si invita a presentare una proposta di un atto legislativo: ciò, analogamente al diritto conferito al Parlamento europeo di avanzare alla Commissione proposte di atti legislativi, anche di modifica dei trattati.

È appena il caso di sottolineare il significato che in prospettiva riveste la previsione e tanto più l'attuazione di un'iniziativa del genere.

Difatti, per quanto essa appaia limitata a finalità di semplice applicazione dei trattati vigenti, non è da escludere – in linea di principio – che possa invece riguardare pure modifiche dei trattati. Come sembra incline a ritenere lo stesso Parlamento europeo. Più in generale, va inoltre segnalata la scelta di fare del Parlamento europeo la sede dell'audizione pubblica, durante la quale potrà essere fatta conoscere la proposta di iniziativa popolare, prima che sulla stessa la Commissione si pronunci (se accoglierla o respingerla). In tal modo Parlamento e organizzazioni dei cittadini proponenti possono diventare istanze complementari a sostegno della proposta di iniziativa, amplificando lo spazio di discussione e partecipazione entro il quale realizzare una più compiuta forma di democrazia trans-nazionale di rappresentanza dei cittadini europei. Si tratta, vale a dire, di un interessante punto d'incidenza del regolamento attuativo sul piano di un possibile rapporto di alleanza strategica cittadini-Parlamento.

In questo senso, giova qui ricordare che tra i motivi spinelliani del modo d'intendere l'idea di 'rivoluzione europea', come azione volta a fare del l'Europa un'unione di popoli e, quindi, dei suoi cittadini, v'è quello del collegamento con le forze attive della società, in grado non solo di condividere questa idea, ma di assicurarne l'effettività.

Evidentemente non basta che un ordinamento [quello federale] abbia meriti intrinseci. Perché venga realizzato, occorre vedere se intorno ad esso, a suo sostegno permanente, ci sia da attendersi che si schierino... imponenti forze vitali, non destinate a dissolversi rapidamente; tali che, per farsi valere, sentano di aver bisogno di quell'ordinamento e siano perciò disposte ad agire per mantenerlo in vigore. *Sarebbe inutile costruire un edificio che nessuno fosse poi interessato a conservare, anche se, per qualche favorevole congiuntura, si trovasse forze sufficienti per costruirlo*¹⁷.

5. Cittadinanza e diritti fondamentali dell'Unione

Per passare all'altra questione, quella che investe la pienezza di soggettività giuridica nell'ordinamento europeo, inteso come ordinamento che integra e completa l'ordinamento interno, è bene sottolineare lo stretto rapporto di connessione che lega il tema dei diritti alla dimensione politica della costruzione europea: rapporto intorno al quale si è venuto sviluppando, a partire dalla metà degli anni '80 (del secolo scorso), il processo di costituzionalizzazione dell'Europa unita.

Si tratta, per quanto importa qui sottolineare, di un processo caratterizzato da un cambio di paradigma culturale, incentrato sulla 'cittadinanza' come fattore di integrazione prevalente e assorbente, rispetto al 'mercato'¹⁸.

Un significativo passo in questa direzione, che anzi ne anticipa gli sviluppi, è stato il progetto di trattato istitutivo di una 'unione europea' ispirato da Altiero Spinelli e approvato dal Parlamento europeo nel 1984, i cui primi articoli sono appunto dedicati, rispettivamente, alla «cittadinanza dell'Unione» e ai «diritti fondamentali»¹⁹.

In tale prospettiva, l'attenzione alle problematiche concernenti la tutela, al livello europeo, dei diritti umani trova un primo formale riconoscimento

¹⁷ A. Spinelli e E. Rossi, *Problemi della Federazione europea*, ed. anastatica a cura di S. Pistone, Celid, Torino, 2001, p.61 (corsivo aggiunto).

¹⁸ L. Moccia, *Dal mercato alla cittadinanza: per un itinerario 'ideologico' di diritto privato europeo*, in *La Cittadinanza Europea*, 1/2002; Id., *Du 'marché' a la 'citoyenneté': a la recherche d'un droit privé européen durable et de sa base juridique*, in *Revue Internationale de Droit Comparé*, 2004.

¹⁹ L. Moccia, *La cittadinanza europea* (testo della relazione presentata al Convegno "La difesa dei diritti umani e il ruolo dell'avvocatura", Consiglio Nazionale Forense, Roma, 19 giugno 2009), in AA.VV., *L'essenza della democrazia. I diritti fondamentali e il ruolo dell'avvocatura*, Roma, 2010, p. 142.

nel Preambolo dell'Atto Unico Europeo (entrato in vigore il 1 luglio 1987), dove si trova enunciata tra le finalità primarie dell'Europa (allora comunitaria) la promozione di una democrazia fondata «sui diritti fondamentali riconosciuti dalle Costituzioni e dalle leggi degli Stati membri, nonché dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Carta sociale europea, e precisamente la libertà, l'uguaglianza e la giustizia sociale».

Ancora in questa direzione, un altro decisivo passo viene fatto, nel giugno del 1999, a Colonia (Köln), in sede di Consiglio europeo, con la decisione di dare avvio all'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La tutela dei diritti fondamentali costituisce un *principio fondatore* dell'Unione europea e il *presupposto indispensabile della sua legittimità*²⁰.

In attuazione della suddetta decisione, meglio conosciuta come Dichiarazione di Colonia, il Consiglio europeo di Tampere, nel dicembre 1999, autorizzò l'istituzione di un apposito organismo assembleare, composto di delegati dei governi degli Stati membri, del Presidente della Commissione europea, del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, nonché aperto alla partecipazione di rappresentanti della Corte europea di giustizia e della stessa società civile. Si deve, com'è noto, a tale organismo, autoproclamatosi Convenzione, la stesura di un primo testo di Carta europea dei diritti fondamentali, solennemente proclamato a Nizza nel dicembre 2000. A capo di questa vicenda, il trattato di Lisbona ha finalmente conferito valore giuridico (lo stesso dei trattati) alla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (così come adattata e di nuovo proclamata a Strasburgo nel dicembre 2007), impegnando l'Unione ad aderire alla *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, altresì, riconoscendone i diritti ivi garantiti, insieme con quelli risultanti dalle *tradizioni costituzionali comuni* agli Stati membri, come facenti parte del diritto dell'Unione in quanto *principi generali*.

Occorre peraltro aggiungere che la Corte di giustizia, chiamata sin dagli anni '60 (del secolo scorso) a dar vita con le sue pronunce a una vera 'comunità di diritto', aveva già fatto del principio del rispetto dei diritti fon-

²⁰ Consiglio europeo, Colonia 3-4 giugno 1999, Conclusioni della Presidenza, Allegato IV.

damentali una premessa e garanzia costituzionale di base della legittimità dell'ordinamento dell'Unione, autonomamente considerato.

Nel solco di una giurisprudenza della stessa Corte che, da sempre, tende a risolvere in chiave di 'diritto costituzionale', anziché 'internazionale', le questioni dei rapporti tra ordinamento dell'Unione (già Comunità) e ordinamenti degli Stati membri, un primo segnale in tal senso si ravvisa chiaramente nella decisione del caso Stauder (1969): dove viene anticipata – in maniera assai lungimirante – la formula prescrittiva, da ultimo inserita (come detto) nel nuovo Trattato sull'Unione, secondo cui i diritti fondamentali sono parte integrante dei 'principi generali' dell'ordinamento europeo (già comunitario)²¹. Una decisione seguita da altre, dove l'uso di questa chiave interpretativa si consolida attraverso il rinvio – per così dire – 'interno', ossia a un 'patrimonio europeo', risultante dalle 'tradizioni costituzionali comuni' agli Stati membri²². A conferma del carattere autonomo della (di una) base di legittimità costituzionale dell'ordinamento europeo, come tale²³.

Si tende, anzi, a sottolineare come sia stato proprio questo (tipo di) 'attivismo giudiziale' (*judicial activism*) della Corte del Lussemburgo – che per tempo ebbe a farsi carico del problema del riconoscimento e della tutela nell'ordinamento comunitario dei diritti fondamentali – a spingere su questa strada lo stesso legislatore europeo: che già con il primo Trattato sull'Unione (Maastricht, 1992, art. F), aveva stabilito, all'art. 6 (di cui alla successiva versione del trattato di Amsterdam, 1997), il principio del 'rispetto' dei diritti fondamentali «garantiti dalla Convenzione europea» e «quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri». In seguito, con l'ultima versione dello stesso art. 6 del nuovo Trattato sull'Unione, siglato a Lisbona, così come modificata mediante l'esplicito rinvio ivi operato alla Carta di Nizza (Strasburgo) e l'uso della ben più pregnante espressione che – superando il principio del semplice 'rispetto' –

²¹ Corte giust. 12 novembre 1969, Causa 29/69, in *Raccolta*, 1969, I, pp. 419 ss.: «i diritti fondamentali della persona fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, di cui la Corte garantisce l'osservanza» (punto 7).

²² V. Corte giust. 17 dicembre 1970, Causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, in *Raccolta*, 1970, I, p. 1125; 14 maggio 1974, Causa 4/73, *Nold*, in *Raccolta*, 1974, I, p. 491; 13 dicembre 1979, Causa 44/79, *Hauer*, in *Raccolta*, 1979, I, p. 3727.

²³ V., più di recente, la sentenza del 3 settembre 2008 nelle cause riunite (C-402/05 P e C-415/05 P) *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*.

afferma invece che «i diritti garantiti dalla Convenzione europea... e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni... fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali», si è giunti a porre in essere un sistema in sé compiuto di integrazione tra vari livelli normativi, basato sulla originalità, autonomia e preminenza dell'ordinamento europeo, come tale.

Salvo a tornare più avanti in argomento, il punto che qui importa evidenziare, per il suo rilievo prospettico, riguarda l'idea complessiva che viene ad essere in tal modo fissata. L'idea, appunto, di un ordinamento giuridico europeo avente a base un modello di integrazione e coesione che si legittima e prende corpo sul piano di diritti che, al di là dell'appartenenza allo Stato-nazione, anzi, in contrasto con la chiusura entro la sola sfera della sovranità statale, si aprono a una dimensione sovra- e trans-nazionale, costituita da uno spazio di condivisione dei valori che sono a fondamento dell'Unione, in quanto spazio di cittadinanza comune²⁴.

In tal senso, caratteristica essenziale della 'cittadinanza europea' non è solo e tanto quella di porsi in aggiunta alla cittadinanza nazionale, ma anche e piuttosto quella di trarre dalla forza espansiva dell'universalismo dei diritti fondamentali una connotazione autonoma, che ne fa, dunque, un emblema di condivisione di valori comuni, aventi come centro di imputazione la 'persona', nella varietà e molteplicità delle sue sfere di relazioni in ambito privato e pubblico, e come scenario di riferimento il (un) modello europeo di società.

A sostegno di ciò si deve di nuovo richiamare l'attività della Corte europea di giustizia, da sempre sensibile alle ragioni dei cittadini e, più di recente, impegnata a definire una linea interpretativa che tende a stabilire un legame diretto tra il cittadino e l'Unione.

A partire dal 1992, infatti, sia i Trattati sia la giurisprudenza della Corte di giustizia hanno contribuito a creare un *legame di cittadinanza, diretto e di carattere evolutivo, tra l'individuo e l'Unione*. Come è noto, tale rapporto si costituisce attraverso la cittadinanza di ciascuno Stato membro, il che non significa che

²⁴ «Un ordinamento che aspira a porsi come originario ed autonomo non vive di sole norme ma ha anche bisogno di *valori* attorno ai quali formare il consenso dei destinatari dei propri precetti [...] Da questa consapevolezza nasce l'impegno che porta la Corte di giustizia ad aprire l'ordinamento comunitario ai diritti fondamentali»: N. Trocker, *L'Europa delle Corti sovranazionali: una storia di judicial activism tra tutela dei singoli ed integrazione degli ordinamenti giuridici*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2011, p. 101 e riferimenti *ivi*.

si tratti di una cittadinanza sovrapposta a quella nazionale; al contrario, è uno status che si costituisce in conseguenza della cittadinanza nazionale ma che, una volta creato, *estende e attribuisce diritti e doveri in forma autonoma*, impedendo agli Stati membri di adottare disposizioni incompatibili. Tale autonomia è stata confermata recentemente dalla Corte di giustizia nella causa Rotmann, quando ha affermato che gli Stati membri non possono interferire nel rapporto tra il cittadino e l'Unione privando ingiustamente il primo della cittadinanza statale²⁵.

Ulteriori conferme e sviluppi di questa linea interpretativa si trovano nella decisione di un caso (Zambrano), nel quale lo status di cittadinanza dell'Unione viene tutelato, indipendentemente dall'esercizio della libertà di circolazione tra gli Stati membri, con riferimento alla sola libertà di soggiornare in uno Stato membro da parte di cittadini ivi residenti, stante la necessità di garantire il pieno e autonomo godimento dei diritti connessi a tale status. Nella specie, i figli minori di cittadini provenienti da paesi terzi, figli che in quanto nati e residenti in uno Stato membro ne abbiano acquistato la nazionalità, non possono – in forza della cittadinanza europea ad essi così attribuita – essere privati del loro diritto di soggiornare in questo Stato e, pertanto, nemmeno possono essere costretti, ancorché solo di fatto, ad abbandonare lo Stato di residenza, per seguire i propri genitori, a motivo della condizione di costoro ai quali, in quanto cittadini di paesi terzi, vengano rifiutati, sulla base di disposizioni di diritto interno dello Stato ospitante, permessi di soggiorno e/o benefici assistenziali con i quali provvedere al sostentamento proprio e dei propri familiari (minori d'età).

La decisione presenta notevole rilievo.

Non solo e tanto per ciò che vi si afferma esplicitamente: limitandosi la Corte di giustizia a ribadire che «lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri»²⁶; per concluderne, sinteticamente, che la norma attributiva della cittadinanza dell'Unione (art. 20 TFUE): «osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro status di cittadini dell'Unione»²⁷.

²⁵ Commissione Europea c. Regno del Belgio, Causa C-47/08, Conclusioni del l'Avvocato generale P.Cruz Villalón, n. 136 (corsivo aggiunto), e riferimenti ivi (consultabile in rete).

²⁶ Ivi, punto 41 (corsivo aggiunto).

²⁷ Ivi, punto 42 (corsivo aggiunto).

Quanto piuttosto per le sue implicazioni, messe bene in evidenza nelle conclusioni dell'Avvocato Generale: convergenti su due nodi strategici e, insieme, prospettici che riguardano, rispettivamente, la nozione di cittadinanza europea e il suo stretto collegamento con i diritti fondamentali. Difatti, l'effetto sinergico di una nozione autonoma di cittadinanza dell'Unione, tanto più se intesa come svincolata dal requisito della libertà di circolazione e ancorata alla sola circostanza della libertà di soggiornare in uno Stato membro di residenza, si salda perfettamente con l'idea-valore della centralità della persona: come tale rivestita, all'insegna appunto della cittadinanza europea, di una soggettività capace di esprimersi in un fascio di diritti e, in genere, di situazioni soggettive riconducibili a questo status, che ne dilata – in una logica 'federalista' – la portata applicativa agli stessi ordinamenti nazionali (in quanto 'interni' all'ordinamento dell'Unione). Ad esempio, come nel caso di specie, nella misura in cui la tutela di tali diritti e situazioni costituisca un riflesso necessario della preminenza della tutela accordata allo status di cittadino dell'Unione. Sicché, lungo questa linea di ragionamento, appare coerente la conclusione – sia pure avanzata a titolo meramente argomentativo, nella consapevolezza che essa «comporterebbe l'introduzione di un elemento apertamente federale nella struttura del sistema giuridico e politico dell'Unione» – secondo cui, essendo la cittadinanza dell'Unione destinata ad essere lo status fondamentale di cittadinanza nel sistema integrato (multilivello) formato da ordinamento europeo e ordinamenti nazionali: «A lungo andare, solo una perfetta tutela dei diritti fondamentali ai sensi del diritto dell'Unione in tutti i settori di competenza esclusiva o condivisa dell'Unione si adatterebbe al concetto di cittadinanza europea»²⁸.

Senza arrivare però a tanto, la decisione della Corte di giustizia nondimeno fissa il principio che dalla attribuzione della cittadinanza dell'Unione discende la necessità di garantire il reale ed effettivo godimento di diritti, come il diritto di soggiorno ed altri collegati; così che, dal punto di vista di questo godimento e delle relative tutele, lo status di cittadinanza diventa di per sé elemento sufficiente e discriminante per stabilire l'ambito di applicazione del (primato del) diritto dell'Unione sulle disposizioni nazionali

²⁸ Conclusioni dell'Avv. Gen. E. Sharpston presentate il 30 settembre 2010 nella Causa C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi*, punto 170 (consultabile in rete).

eventualmente in contrasto con questo stesso status (e diritto fondamentale) di cittadinanza.

6. In particolare la condizione dello ‘straniero’

Vale qui sottolineare ulteriormente, sia pure di passaggio, un aspetto particolare e tuttavia assai rilevante di prospettiva, relativo alla costruzione della (di una) *civitas* europea.

Si tratta della possibilità, a dimostrazione e conferma dal lato soprattutto della tutela dei diritti fondamentali e della forza integrazionista dei valori e principi di cui tali diritti sono espressione, di una accezione ampia di cittadinanza dell’Unione, che investe e trasforma la condizione dello ‘straniero’.

Sia con riferimento, com’è evidente, a nuovi parametri culturali e tecnico-giuridici che ne annullano la valenza più tradizionale di soggetto ‘estraneo’ ai singoli ordinamenti degli Stati membri, in quanto ordinamenti interni all’Unione, nei casi soprattutto di esercizio della libertà di circolare e soggiornare in un altro Stato membro.

Sia per quanto concerne la rimodulazione della figura di ‘straniero’, con riferimento alla più generale categoria di soggetti provenienti da paesi terzi. Come nel caso dianzi considerato, in cui la garanzia di un godimento effettivo dei diritti riconducibili allo status di cittadinanza dell’Unione si realizza per il tramite del riconoscimento e della tutela di diritti o interessi facenti capo, appunto, a tali soggetti, in quanto diritti o interessi che possono essere fatti rientrare nella sfera di intersezione tra ordinamento europeo e ordinamenti interni (nazionali), in forza della stessa normativa di attribuzione della cittadinanza dell’Unione. Per cui, come stabilito dalla Corte di giustizia nella decisione sopra citata, soggetti bensì estranei all’ordinamento dell’Unione (cittadini di paesi terzi) tuttavia possono, in base a questo ordinamento (sovra-nazionale), ottenere il riconoscimento e la tutela di situazioni (permesso di soggiorno, di lavoro, indennità e benefici assistenziali) che sarebbero altrimenti precluse dall’ordinamento (interno) di uno Stato membro, nei casi nei quali – in presenza di un rapporto di parentela (ascendenza) con cittadini europei – tali situazioni siano riconducibili, di riflesso, alla dotazione di diritti (libertà di stabilire la propria residenza in uno Stato membro, tutela del nucleo e della vita familiare) propri di ‘cittadini europei’, specie in quanto minori. Dal momento che questi diritti resterebbero sacrificati, se non ne fosse assicurato un reale, effettivo e autonomo godi-

mento, a titolo di cittadinanza europea e, quindi, in via di preminenza sulle disposizioni interne contrastanti con siffatto godimento²⁹.

Ma il quadro appare tanto più destinato ad arricchirsi per via del collegamento tra ‘cittadinanza’, intesa quale categoria ampia di condizione di soggettività riferibile anche a situazioni di residenza (più che di appartenenza), e tutela dei diritti fondamentali della persona.

In tal senso, è appena il caso di notare che la Carta europea dei diritti fondamentali ne garantisce il riconoscimento e la tutela a favore della ‘persona’ come tale: secondo il solenne monito a porre la «persona al centro dell’azione dell’Unione».

Più in particolare la stessa Carta contiene disposizioni riguardanti il diritto d’asilo, la protezione in caso di allontanamento, espulsione ed estradizione, la sicurezza e assistenza sociale, la libertà di circolazione e soggiorno per ogni individuo legalmente residente all’interno dell’Unione.

Inoltre, il nuovo trattato sul funzionamento dell’Unione, nella parte delle «politiche relative ai controlli alle frontiere, all’asilo e all’immigrazione», reca disposizioni in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea a garanzia di uno ‘status appropriato’ per i cittadini dei paesi terzi. Queste disposizioni si aggiungono a quelle già esistenti in materia. Come, ad esempio, la direttiva del 2001 sulla «protezione temporanea in caso di afflusso massiccio sfollati». Le due direttive del 2003 concernenti, rispettivamente, il ricongiungimento familiare³⁰, e lo status di cittadino di paese terzo soggiornante di lungo periodo (da almeno cinque anni)³¹, entrambe ispirate a impegno umanitario e spirito di accoglienza, a fini di stabilità socio-culturale e allo scopo precipuo di facilitare l’integrazione nel territorio degli Stati membri di residenza, attraverso il riconoscimento di tipici diritti di cittadinanza (civili, economici, sociali e sindacali). Inoltre la cosiddetta ‘direttiva rimpatri’ del 2008³², intesa (come si legge nei suoi

²⁹ Corte giust. 8 marzo 2011, Causa C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l’emploi*, (consultabile in rete).

³⁰ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GUUE L 251 del 3 ottobre 2003).

³¹ Direttiva n. 2003/109 del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GUUE L 16 del 23 gennaio 2004).

³² Direttiva n. 2008/115 del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, la cui entrata in vigore per scadenza del termine (24 dicembre 2010), senza essere stata recepita, comporta per il nostro ordinamento problemi di adeguamento relativi alle gravi dif-

considerando iniziali) a garantire «un'efficace politica in materia di allontanamento e rimpatrio basata su norme comuni affinché le persone siano rimpatriate in maniera umana e *nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e della loro dignità*»³³. Così da formare, in complesso, un articolato quadro normativo: una sorta di 'codice europeo' dei diritti dello straniero (immigrato).

Né va taciuto, per completare questo pur sommario quadro, quanto si legge nei programmi pluriennali dell'Unione sulla costruzione dello *spazio di libertà, sicurezza e giustizia*: là dove viene evocato, sin dal primo di tali programmi (Tampere 1999) l'impegno delle istituzioni europee a «ravvicinare lo status giuridico dei cittadini dei paesi terzi a quello dei cittadini degli Stati membri»³⁴. Impegno di nuovo ribadito, con particolare enfasi, nel più recente programma di Stoccolma per il periodo 2010-2014, significativamente intitolato a una Europa «aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini»³⁵. Là dove si legge che la «cittadinanza europea deve diventare una realtà tangibile», e che per questo occorre realizzare «uno spazio unico in cui siano protetti i diritti fondamentali», in quanto diritti che pongono al centro il «valore essenziale» costituito dal «rispetto della persona umana e della sua dignità». In tal senso, «la sfera privata del cittadino», intesa come complesso di diritti e libertà fondamentali, deve essere tutelata «oltre le frontiere nazionali» e nei confronti in particolare delle «persone vulnerabili», siano esse «cittadini europei e non»³⁶.

formità della legislazione interna (sistema delle espulsioni amministrative, reato di clandestinità) rispetto alla normativa europea.

³³ *Ibid.*, considerando 2. Tra gli scopi della direttiva sono altresì da segnalare, in particolare, quelli fissati nel considerando 5 («introdurre un corpus orizzontale di norme, applicabile a tutti i cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni d'ingresso, di soggiorno o di residenza in uno Stato membro») e nel considerando 6 («È opportuno che gli Stati membri provvedano a porre fine al soggiorno irregolare dei cittadini di paesi terzi secondo una procedura equa e trasparente. In conformità dei principi generali del diritto dell'Unione europea, le decisioni ai sensi della presente direttiva dovrebbero essere adottate caso per caso e tenendo conto di criteri obiettivi, non limitandosi quindi a prendere in considerazione il semplice fatto del soggiorno irregolare»).

³⁴ In punto v. L. Moccia, *Cittadinanza europea e spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *La Cittadinanza Europea*, 1-2/2010, pp. 115 ss.

³⁵ Consiglio dell'Unione europea, *Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, Bruxelles 2 dicembre 2009, CO EUR-PREP 3 JAI 896 POLGEN 229 (register.consilium.europa.eu/pdf/it/09/st17/st17024.it09.pdf).

³⁶ Programma di Stoccolma, doc. cit., n. 1.1, cpv. «Promuovere la cittadinanza e i diritti fondamentali».

Alla luce di tutto questo, prende sempre più forma una nozione di ‘cittadinanza’ che, a motivo della sua estensione allo ‘spazio europeo’, assume rilievo di principio normativo a base di un modello di società aperta e inclusiva, nella quale la condizione e la figura stessa dello ‘straniero’ tende a svanire, per acquistare nuove, più articolate e complesse connotazioni e connessioni di rilievo giuridico, in un contesto dove ai ‘confini’, come segni di separazione territoriale, si sostituiscono i ‘valori’, come segni di condivisione di uno spazio comune.

Il senso politico-culturale sotteso alla nozione giuridicamente intesa di cittadinanza dell’Unione – che ne chiarisce la portata di categoria autonoma, concettualmente rivestita di una propria dotazione di diritti, riferibili ed estensibili allo ‘spazio europeo’ nella totalità dei territori nazionali che vi si ricomprendono, in quanto spazio non più segnato da confini interni, ma presidiato da valori e principi comuni – può ravvisarsi nel documento conclusivo del Consiglio europeo di Tampere del 1999, a cui si deve una prima elaborazione dell’idea di «un’Unione di libertà, sicurezza e giustizia», che dal ‘mercato unico’ evolve verso l’approdo della ‘cittadinanza europea’, a sua volta intesa come espressione di ‘valori comuni’, suscettibili in quanto tali di estendersi alla totalità dei residenti nello spazio europeo di condivisione di questi stessi valori³⁷.

Si arriva così a toccare il punto che più importa qui sottolineare nella prospettiva di uno ‘sguardo cosmopolita’ rivolto alla ‘cittadinanza’ nel l’orizzonte europeo dei valori comuni (libertà, solidarietà, rispetto dei diritti fondamentali, democrazia e Stato di diritto). Per cui la dicotomia oppositiva ‘cittadino/straniero’ cede il passo, secondo una logica di distinzione inclusiva, a un’idea di cittadinanza plurima, sia nazionale sia europea; che pure

³⁷ «Sin dall’inizio l’integrazione europea è stata saldamente basata su un comune impegno per la *libertà ancorata ai diritti dell’uomo*, alle *istituzioni democratiche* e allo *stato di diritto*. Questi *valori comuni* si sono rivelati necessari per garantire la pace e sviluppare la prosperità all’interno dell’Unione europea [...]. L’Unione europea ha già posto in atto per i *suoi cittadini* i principali elementi di uno *spazio comune di prosperità e pace* [...]. La sfida [...] è ora quella di garantire che tale libertà, che comprende il diritto alla libera circolazione in tutta l’Unione, *possa essere goduta in condizioni di sicurezza e di giustizia accessibili a tutti*. [...]. Tale libertà non dovrebbe, tuttavia, essere considerata appannaggio esclusivo dei cittadini dell’Unione. La sua stessa esistenza serve da richiamo per molti altri che nel mondo non possono godere della libertà che i cittadini dell’Unione danno per scontata. Sarebbe *contrario alle tradizioni europee negare tale libertà a coloro che sono stati legittimamente indotti dalle circostanze a cercare accesso nel nostro territorio*»: Consiglio europeo, Tampere 15 - 16 ottobre 1999, Conclusioni della Presidenza, nn. 1-3 (corsivo aggiunto).

si estende alla figura e alla condizione (non più di ‘stranieri’, ma) di cittadini di paesi terzi. I quali, per il solo fatto di trovarsi nello spazio europeo formato dai territori dei singoli Stati membri, risultano essere titolari di uno status di soggettività riconosciuto nell’ordinamento integrato (appunto, nazionale ed europeo); già attualmente, e tanto più nella prospettiva della definizione e regolamentazione di un sistema comune in materia di asilo e immigrazione.

7. Cittadinanza, spazio giudiziario e diritto comune europeo

Conviene a questo punto richiamare, in breve, i principi-cardine dell’integrazione giuridica che si realizza tra gli ordinamenti degli Stati membri, in quanto ordinamenti ‘interni’ all’ordinamento dell’Unione: principi che non solo conferiscono a tale ordinamento carattere ‘autonomo’, ma che pure ne qualificano la natura ‘comune’, quali principi caratterizzanti un superiore ordine legale o, per dire altrimenti, una *rule of law* di livello europeo.

Si tratta, innanzitutto, del primato del diritto dell’Unione, a sua volta inteso in un’accezione larga, secondo l’espressione entrata nel lessico giuridico di *acquis communautaire*: risultante dall’insieme di disposizioni di fonte primaria (trattati) e derivata (atti normativi, oggi definiti, in complesso, ‘atti legislativi’ europei), con l’aggiunta in particolare della giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione.

In proposito vale ricordare che il trattato costituzionale del 2004 conteneva un esplicito riconoscimento di questo principio, laddove stabiliva che: «La Costituzione e il diritto adottato dalle istituzioni dell’Unione nell’esercizio delle competenze a questa attribuite prevalgono sul diritto degli Stati membri» (art. I-6). Con la bocciatura di detto trattato, questo riconoscimento è venuto meno nella sua forma esplicita, per essere collocato in una «Dichiarazione relativa al primato» (n. 17), allegata al Trattato di Lisbona. Ma così producendo un effetto che, a ben vedere, sembra rafforzarne, in sostanza, il significato; riconducendolo direttamente a una fonte esterna al Trattato stesso. Vale a dire: la «giurisprudenza costante» della Corte europea di giustizia. Difatti, con tale Dichiarazione si prende atto, da parte degli Stati membri (per il tramite della conferenza intergovernativa a suo tempo incaricata di elaborare il testo del Trattato di Lisbona), del principio per cui «i trattati e il diritto adottato dall’Unione sulla base dei trattati prevalgono sul diritto degli Stati membri» (corsivo aggiunto). Una presa d’atto, a sua volta basata sul riconoscimento (così come accertato dal Ser-

vizio giuridico dell'organo di rappresentanza degli Stati membri, il Consiglio, e fatto quindi proprio dagli Stati stessi), per cui il primato del diritto comunitario (oggi *diritto dell'Unione*), secondo quanto stabilito, appunto, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, «è un *principio fondamentale... insito nella natura specifica della Comunità [oggi Unione] europea*»; sicché, la sua pur non esplicita menzione in seno al nuovo trattato, «non altera in alcun modo l'esistenza del principio stesso»³⁸.

D'obbligo, in proposito, il richiamo alla storica sentenza della Corte europea di giustizia del 1963, *van Gend & Loos*³⁹: dove l'ordinamento giuridico – allora comunitario e oggi – dell'Unione viene definito come «un ordinamento di nuovo genere», a favore del quale «*gli Stati membri hanno rinunciato, sia pure in settori limitati, ai loro poteri sovrani*»⁴⁰. L'affermazione assume rilievo non solo dal punto di vista del diritto internazionale, per quanto concerne i rapporti (di 'nuovo genere') fra la Comunità (Unione) europea e i suoi Stati membri; ma tocca alla radice il tema della 'soggettività', nella misura in cui sono soggetti di diritto di questo nuovo ordinamento, non più solo gli Stati stessi, ma «pure i loro cittadini»⁴¹. Da questo rivoluzionamento teorico-concettuale dell'ordine internazionale deriva il carattere autonomo e comune dell'ordinamento dell'Unione: in ragione dei quali caratteri prende forma un ordine legale europeo dove, al principio del primato, ovvero di preminenza di una *rule of law* europea, si affiancano due altri principi, anch'essi di fonte giurisprudenziale (opera della stessa Corte europea di giustizia).

Il principio di diretta applicabilità (c.d. efficacia diretta) della normativa europea; con il conseguente potere-dovere dei giudici nazionali di disapplicare, nei casi di specie, le contrastanti disposizioni di diritto interno. Principio che risulta oggi rafforzato dal Trattato di Lisbona, grazie al nuovo assetto delle fonti di grado primario al livello europeo, costituito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, avente «lo stesso valore giuridico dei trattati», e dai «principi generali» del diritto dell'Unione così come risultanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Un nuovo assetto da cui appare tanto più evidente che il problema dei rapporti tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali non

³⁸ Dichiarazione n. 17 e allegato Parere del Servizio giuridico del Consiglio del 22 giugno 2007, corsivi aggiunti.

³⁹ Corte giust., 5 febbraio 1963, Causa 26/62, in *Raccolta*, 1963, I, pp. 3 ss.

⁴⁰ Ivi, punto 3 (corsivo aggiunto).

⁴¹ *Ibid.*

si pone in termini di estraneità dell'uno rispetto all'altro, ma di integrazione-adequamento di questi ultimi all'interno del primo.

Il principio, strettamente connesso, di interpretazione conforme, in virtù del quale gli stessi giudici nazionali sono chiamati a svolgere un ruolo di 'giudici europei', in quanto tenuti ad applicare la normativa interna di derivazione europea (o comunque riguardante ambiti di competenza dell'ordinamento europeo) al fine di garantirne la piena attuazione, nel senso appunto di ricercare per via interpretativa la soluzione conforme allo scopo perseguito dal diritto dell'Unione: se del caso disapplicando la normativa interna, qualora non fosse possibile, sulla base del diritto interno, formularne una interpretazione capace di conformarla a tale scopo.

In forza di questi principi-cardine è possibile meglio inquadrare e comprendere il significato che assume, per relazione diretta alla cittadinanza dell'Unione, la definizione di 'spazio di libertà, sicurezza e giustizia': posto tra gli obiettivi primari dal nuovo Trattato sull'Unione; antepoendolo a quello dell'instaurazione di un 'mercato interno'⁴². Un obiettivo la cui realizzazione implica, bensì, il rispetto «dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri»; ma fatto salvo, innanzitutto, il rispetto dei diritti fondamentali⁴³. Diritti la cui tutela, ad opera delle giurisdizioni europee e nazionali, rappresenta l'asse portante che collega gli ordinamenti interni a quello dell'Unione; facendo da base alla legittimazione costituzionale di quest'ultimo e, in tal senso, nel senso cioè di un'autentica comunanza di valori e principi di cui quei diritti sono espressione, ponendolo in posizione preminente rispetto ai primi.

In maniera più specifica, questo obiettivo si traduce nell'impegno dell'Unione a realizzare, attraverso forme di cooperazione e di armonizzazione-uniformazione tra gli ordinamenti nazionali, il cosiddetto 'spazio giudiziario europeo'⁴⁴. Nel già ricordato programma di Stoccolma, si legge che a tal fine occorre realizzare uno «spazio europeo di giustizia», all'interno del quale «chiunque possa far valere i propri diritti ovunque nell'Unione»⁴⁵. Ciò sulla base di misure intese a garantire: il riconoscimento reciproco tra gli Stati membri delle decisioni giudiziarie ed extra-giudiziarie; il ravvicinamento delle legislazioni interne (nazionali e locali) per quanto

⁴² TUE, art. 3, 2: «L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne...».

⁴³ TFUE, art. 67, 1.

⁴⁴ TFUE, artt., 81 ss.

⁴⁵ Programma di Stoccolma, doc. cit., cpv. «Un'Europa del diritto e della giustizia».

concerne aspetti e settori di rilievo sia processuale che sostanziale in materia civile e penale; la cooperazione tra organi giudiziari e professioni legali, anche mediante il sostegno a una formazione di livello europeo dei magistrati e degli operatori giudiziari.

In definitiva, e per quanto importa qui osservare, l'obiettivo di una 'Europa del diritto e della giustizia' si affranca, nel nuovo palinsesto dell'Unione, dalla logica settoriale del 'mercato', per aprirsi invece alla 'cittadinanza' intesa, non più solo come motivo ideale o simbolico, ma come possibile, effettivo fondamento di un nuovo *ius commune* europeo (sostanziale e processuale), il cui nucleo, nella cornice dei principi posti a presidio della autonomia e originalità, nonché della preminenza dell'ordine legale europeo, è formato soprattutto dai diritti fondamentali e principi generali che, come tali, s'impongono alla generalità dei giudici: sia europei (delle corti, rispettivamente, di Lussemburgo e di Strasburgo); sia nazionali, a tutti i livelli di giurisdizione.

Va da sé che si tratta di un obiettivo ancora lontano da raggiungere. Ma è altrettanto evidente che per la sua realizzazione nessuno sforzo di armonizzazione, legislativa e giurisprudenziale, al livello europeo, può da solo bastare, se non è altresì accompagnato e sorretto, nei singoli ordinamenti interni, dall'impegno, partecipe e consapevole, per uno sforzo 'comune' di tutti coloro che vi sono chiamati a concorrervi.

8. Principio della 'doppia vigilanza' e coscienza civica europea

Questo richiamo allo sforzo comune si presta a una duplice osservazione finale, più che conclusiva.

Innanzitutto, quella per cui la costruzione della (di una) *civitas* europea, sul piano così dei principi democratici come di una soggettività espressione di diritti esercitabili nello spazio europeo di cittadinanza, pone in risalto il ruolo e, insieme, la responsabilità che competono in modo particolare ai giuristi, soprattutto giudici e avvocati, come ad altri operatori al livello istituzionale e di amministrazioni pubbliche. Un ruolo e una responsabilità che portano con sé l'esigenza di sviluppare una maggiore e più diffusa consapevolezza del profondo rinnovamento culturale e tecnico-giuridico implicito nel processo di integrazione europea, così come delle potenzialità ancora inespresse di tale processo. Con riguardo in specie alle possibilità applicative della Carta europea dei diritti fondamentali nei settori di competenza dell'Unione, anche sul piano orizzontale delle relazioni interpersonali, per

dare prova della effettività e credibilità di tali diritti e della loro tutela come fattore di integrazione-coesione sul piano socio-economico e, insieme, come patrimonio di valori condivisi, ovvero comuni.

In questa prospettiva resta di estrema attualità il principio evocato dalla Corte europea di giustizia nella già ricordata decisione del caso van Gend & Loos, là dove si afferma: «La vigilanza dei singoli, interessati alla salvaguardia dei loro diritti, costituisce un efficace controllo che si aggiunge a quello che [i trattati] affidano alla diligenza della Commissione e degli Stati membri»⁴⁶.

Da allora, cioè dai primordi del processo di integrazione, gli strumenti e modi in cui esercitare questa ‘vigilanza’ da parte dei cittadini, attraverso diritti riconosciuti e tutelati, come pure attraverso forme di iniziative e partecipazione attiva ai processi decisionali, di consultazione e dialogo con le istituzioni europee, si sono moltiplicati e rafforzati. Così che oggi appare molto meglio tracciata e percorribile, per quanto ancora lunga e in salita, la via della cittadinanza verso una integrazione più stretta dei popoli d’Europa. Verso una *civitas* europea, quale modello di integrazione giuridica e sociale, fondato sul nesso tra cittadinanza, principi democratici e pienezza di soggettività nel rispetto dei diritti fondamentali della persona.

In definitiva, se è vero, come si legge nel Manifesto di Ventotene, che «i federalisti non dovrebbero proporsi [di] creare uno stato unitario europeo [ma la] formazione di pochi, semplici, facilmente comprensibili, solidi e irrevocabili istituti federali»⁴⁷, allora il principale di tali istituti è certamente quello della cittadinanza europea, che più di altri può servire a dare all’Unione un sua ‘anima’ federale.

A condizione, però, di unirla al corpo robusto e, insieme, agile di una sana democrazia europea, retta da principi e prassi di effettiva rappresentatività e partecipazione, capace di esprimere attraverso le proprie istituzioni una volontà univoca di governo degli interessi comuni, sia all’interno che all’esterno, in un quadro di sempre maggiore convergenza normativa tra ordinamenti nazionali, tale da corrispondere, con il concorso delle istanze giudiziarie al livello sia europeo che dei singoli ordinamenti, alle aspettative di giustizia e sicurezza, di libertà e solidarietà, con le loro ripercussioni dirette sulla vita quotidiana di cittadini, i quali sapranno, al-

⁴⁶ Corte giust. 5 febbraio 1963, Causa 26/62, cit., p. 3.

⁴⁷ A. Spinelli e E. Rossi, *Problemi della Federazione europea*, ed. anastatica a cura di S. Pistone, Celid, Torino, 2001, pp. 73-74 (corsivo aggiunto).

la fine, maturare un senso più consapevole, per un verso, di appartenenza dell'Europa a se stessi e, per altro verso, di coscienza civica e, anche, di identità europea.