

Estratto da: *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo: il giudice alla ricerca della soluzione* (E. Faletti e V. Piccone, a cura di), Roma, Cacucci Editore, 2012, pp. 55-64.

LUIGI MOCCIA*

LA CITTADINANZA COME ‘CUORE FEDERALE’ DELL’UNIONE

1. Il tema che mi propongo di affrontare, riprendendo cose già scritte altrove, è quello della cittadinanza europea¹.

La scelta di questo tema riguarda essenzialmente la possibilità di attribuire alla cittadinanza europea un obiettivo rilievo costituzionale e, in termini spinelliani, federale, nel solco del resto di una giurisprudenza oramai classica della Corte del Lussemburgo, che consente di dare una lettura della cittadinanza 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* come ‘cuore’ – o, se si preferisce, come ‘anima’ – della federazione europea.

Vale a dire: la prospettiva in cui questo tema s’inserisce è quella che guarda alla necessità, oggi più che mai evidente e avvertita, di un punto di appoggio, che sia anche punto di vista, su cui far leva per ‘(ri-)sollevare l’Europa’, l’Europa unita; nel senso, letteralmente, di elevarla a un livello di maggiore, più matura e consapevole auto-coscienza, ovvero di coscienza collettiva del suo farsi in un certo modo e per certi obiettivi e compiti (indicati dai trattati).

2. Un punto di appoggio e di vista riguardo al futuro dell’Unione, che sembra prestarsi per un utilizzo idoneo a far emergere, insieme con la complessità, una maggiore consapevolezza delle implicazioni socio-politico-istituzionali e giuridiche del processo di costruzione dell’Europa unita, può essere dunque offerto dalla ‘cittadinanza’, declinata secondo l’ossimoro della ‘cittadinanza europea’: quale 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 carat-

* Cattedra Jean Monnet, Università Roma Tre.

¹ Più di recente 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.

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

3. Una risposta all'interrogativo può essere offerta dall'interpretazione che invita a rivolgersi all'Europa con uno 'sguardo cosmopolita'². Uno sguardo che cerca di penetrare l'essenza complessa – globale e, insieme, locale – del mondo contemporaneo, dismettendo la logica oppositiva del principio di non contraddizione ('aut...aut'), per seguire quella conciliativa ('sia...sia') della 'distinzione inclusiva'³.

Di questo punto di vista, alternativo rispetto a quello del cosiddetto 'nazionalismo metodologico', di cui viene fatta applicazione nel campo socio-culturale dei discorsi intorno al problema della (o, meglio, di una) identità europea, conviene fare altresì applicazione nel campo politico-istituzionale e giuridico riguardo alle prospettive del processo di integrazione europea.

È possibile in tal modo 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 sull'accordo tra Stati sovrani. Nel senso di ritenere invece possibile o, meglio, realisticamente praticabile una comunità politica e di diritto a carattere sovranazionale e, insieme, transnazionale, in cui coesistono elementi (istituti) sia federali sia di cooperazione intergovernativa.

In questo equilibrio dinamico rappresentato da una costante ambivalenza dei profili e sbocchi evolutivi del processo di integrazione, così come finora sviluppatosi, attraverso le sue molteplici e varie stratificazioni istituzionali e normative, s'inserisce il tema della 'cittadinanza' come motivo-guida capace di rafforzare la base di legittimazione dell'Unione e, insieme, di sostenerne e guidarne la marcia verso un possibile esito federale.

4. In complesso, i principali modi, tra loro complementari, d'intendere la cittadinanza europea, per altrettanti scenari di riferimento sono quello simbolico, 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 nuovo dell'intera costruzione europea: fondato sulla centralità della persona nello spazio europeo senza frontiere interne, come spazio di condivisione di valori e principi, diritti e doveri: spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Uno spazio dove costruire un modello di società aperta e inclusiva, ispirato al rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia,

² U. BECK, *Lo sguardo cosmopolita*, Bari, 2005.

³ *Ibid.*, p. 15.

dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze, e caratterizzato dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

Questo è quanto si legge all'inizio del Trattato sull'Unione, nel suo articolo 2 che, facendo seguito alla clausola istitutiva di «un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa», pur in assenza di un richiamo esplicito alla 'volontà dei cittadini', qual'era stata invece invocata dal defunto trattato costituzionale, sembra additare la via della cittadinanza come base della *res publica* europea.

Il naufragio del cosiddetto trattato costituzionale del 2004 e, prima di esso, del progetto spinelliano di trattato sull'Unione del febbraio 1984 hanno lasciato una quantità notevole di preziosi materiali.

Si vuole così richiamare l'attenzione su alcune importanti innovazioni introdotte dal trattato di Lisbona, traendole da quelle precedenti esperienze, quali elementi di una strutturazione nuova dell'Unione, per renderla più idonea a proseguire la sua navigazione.

Di questa strutturazione, a me pare che la cittadinanza sia, appunto, il fattore che potrà guidare la nave dell'Unione sulla rotta verso l'approdo finale della federazione europea.

Invero, il tentativo di dare all'Europa una sua 'costituzione', sostitutiva dei trattati, è stato, per ora, abbandonato, come ufficialmente dichiarato dal 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 riforma.

La CIG [Conferenza intergovernativa] 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.

Ma il trattato di Lisbona, collocandosi – come detto – 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*.

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.

La questione della legittimazione dell'assetto di poteri e competenze formatosi in oltre cinquant'anni di integrazione europea, nel quadro di una migliore, più trasparente e democratica definizione e articolazione delle procedure decisionali.

La questione, inoltre, della relazione soggetto-diritti, ovvero 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.

5. 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, cioè, 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.

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.

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 nazionale sia europeo, ovvero di una soggettività che acquista così, al livello europeo, la sua pienezza, anche quello di autonomo istituto (a valenza 'federale') posto idealmente al centro dei processi decisionali dell'Unione.

Ciò consente di spiegare in maniera coerente la serie di ulteriori principi che danno corpo all'idea di una *civitas* europea⁴, 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 principi 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)⁵.
- *Principio della responsabilità dei partiti politici* al livello europeo, come soggetti, già s'è detto, 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).

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, 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 europei⁶; 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 funzionamento 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 scarsissima copertura mediatica che, almeno nel nostro paese, ha

⁴ Cfr. G. MARRAMAO, *Una Costituzione senza Stato. Tecnica e politica nel processo di unificazione europea*, in *La cittadinanza europea*, 1/2002, pp. 29 ss.

⁵ «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».

⁶ 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.

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, che sul piano delle riforme registra invece progressi assai significativi, quanto piuttosto di un deficit di percezione dei grandi 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 formalizzazione delle proposte di atti legislativi europei), per sottoporre alla Commissione stessa una richiesta con 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.

Superfluo sottolineare il significato politico e giuridico-istituzionale che riveste la previsione e tanto più l'attuazione di un'iniziativa del genere.

Due rapidi spunti su possibili scenari. Il primo. Per quanto tale iniziativa appaia limitata a finalità di applicazione dei trattati vigenti, non è in linea di principio da escludere che essa possa pure riguardare modifiche dei trattati. Come sembra incline a ritenere lo stesso Parlamento europeo. Il quale, secondo scenario, sarà 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.

6. 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 noto che il trattato di Lisbona ha conferito valore giuridico (lo stesso dei trattati) alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Nizza 2000, Strasburgo 2007), impegnando l'Unione ad aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Roma 1950), 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.

L'idea che ne scaturisce è quella, in prospettiva, di un 'nuovo ordine giuridico' europeo, quale modello di integrazione e coesione che si legittima e prende corpo sul piano e a misura dell'attribuzione di diritti che trovano il loro fondamento non più nella (sola) appartenenza allo stato-nazione, ma che, anzi, tendono a contrastarne la chiusura entro la (sola) sfera della sovranità statale, per aprirli a una dimensione (sovra- e trans-nazionale) di spazio pubblico di condivisione di valori di cui tali diritti sono espressione, in quanto spazio di cittadinanza comune: appunto, cittadinanza dell'Unione.

Difatti, 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'universalità dei diritti fondamentali una connotazione autonoma, che ne fa appunto l'emblema di uno 'spazio' di condivisione di valori, principi e regole comuni, aventi come centro di imputazione la 'persona' nella varietà e molteplicità delle sue sfere di relazioni – in ambito privato e pubblico – e, quindi, come scenario di riferimento il (un) modello europeo di società.

In questa prospettiva di costruzione della *civitas* europea, un tema particolarmente rilevante, 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, è quello della possibilità di una accezione ampia di cittadinanza dell'Unione, che pure investe la condizione dello 'straniero', cioè di soggetti provenienti da paesi terzi

A questo proposito è da notare, innanzitutto, che la Carta europea dei diritti fondamentali ne garantisce il riconoscimento 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 familiare⁷, e lo di status di cittadino di paese terzo soggiornante di lungo periodo (da almeno cinque anni)⁸, 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 2008⁹, intesa (come si legge nei suoi 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

⁷ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GUUE L 251 del 3 ottobre 2003).

⁸ 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).

⁹ 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 difformità della legislazione interna (sistema delle espulsioni amministrative, reato di clandestinità) rispetto alla normativa europea.

e nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e della loro dignità»¹⁰. Così da formare, in complesso, un articolato quadro normativo: una sorta di ‘codice europeo’ dei diritti dello straniero.

Né va taciuto, per completare questo 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»¹¹. 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»¹², 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»¹³.

Alla luce di tutto ciò prende sempre più forma una nozione di ‘cittadinanza’ che, a motivo della sua estensione allo ‘spazio europeo’, assume rilievo di effettivo principio normativo a base di un modello di società aperta e inclusiva, nella quale la condizione e la figura stessa dello ‘straniero’ tende ad acquistare nuove, più articolate e complesse connotazioni e connessioni di rilievo giuridico.

7. Un altro tema che si staglia all’orizzonte della cittadinanza è quello, naturalmente, della tutela e dell’accesso alla giustizia da parte di un cittadino sia nazionale sia europeo.

Nel già ricordato programma di Stoccolma, si legge in particolare che occorre realizzare uno «spazio europeo di giustizia», all’interno del quale, in virtù

¹⁰ *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»).

¹¹ In punto v. L. MOCCIA, *Cittadinanza europea e spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *La Cittadinanza Europea*, 1-2/2010, pp. 115 ss.

¹² 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).

¹³ Programma di Stoccolma, doc. cit., n. 1.1, cpv. «Promuovere la cittadinanza e i diritti fondamentali».

di principi come il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie ed extra-giudiziarie, di prassi e meccanismi di cooperazione tra organi giudiziari e professioni legali, nonché di misure di armonizzazione-uniformazione degli ordinamenti nazionali e relative a una formazione giuridica a livello europeo, «chiunque possa far valere i propri diritti ovunque nell'Unione»¹⁴.

L'obiettivo di una 'Europa del diritto e della giustizia', come viene dallo stesso programma invocato, finalmente 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 è formato dai diritti fondamentali e principi generali dell'ordinamento dell'Unione.

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

8. Questo richiamo allo sforzo comune, in modo particolare dei giuristi, si presta a una duplice osservazione finale (più che conclusiva).

Innanzitutto quella che per cui la costruzione della *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 ai giuristi, in modo particolare 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 inesprese 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 torna ad essere di estrema attualità il principio evocato dalla Corte di giustizia europea nella celebre, direi storica decisione del caso *Van Gend en Loos* del 1963, 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»¹⁵.

¹⁴ *Ibid.*, cpv. «Un'Europa del diritto e della giustizia».

¹⁵ Corte di giustizia 5 febbraio 1963, Causa 26/62, *Van Gend end Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, in *Raccolta*, 1963, p. 3.

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»¹⁶, allora il principale di tali istituti è certamente quello della cittadinanza europea, che più di altri può servire a dare all’Unione un suo ‘cuore’ davvero federale.

¹⁶ A. SPINELLI, E. ROSSI, *Problemi della Federazione europea*, ed. curata e prefata da E. COLORNI, nella riproduzione anastatica a cura di S. PISTONE, Torino, 2001, pp. 73-74, contenente il saggio di A. SPINELLI “Gli Stati Uniti d’Europa e le varie tendenze politiche” (1942), da cui è tratto il brano citato.