Vent'anni di "Cittadinanza europea"

Luigi Moccia

«Finito di stampare nel mese di giugno 2002...»: nasceva così, esattamente 20 anni fa¹, con questo colophon in fondo alla pagina della gerenza del primo fascicolo, la nostra Rivista semestrale, allora sottotitolata "Itinerari-Strumenti-Scenari - Rivista di studi e documentazione sull'integrazione europea".

Se non fosse per il perdurare degli effetti della pandemia di Covid-19 (e sue varianti), sia pure in condizioni meno funeste e, in aggiunta, per le tragiche e tristi vicende belliche in Ucraina (con i loro inquietanti scenari) che incombono minacciose sull'orizzonte europeo e mondiale, sarebbe – questo ventennale – un buon motivo di bilanci su obiettivi e risultati raggiunti e relativi festeggiamenti. Ma l'umore di questi giorni di guerra alle porte dell'Unione non permette di deviare dall'impellente esigenza, dati i tempi, di ribadire e rinnovare, proprio in questa occasione, l'impegno della Rivista inteso a fare della 'cittadinanza europea' l'emblema stesso di 'amicizia e fratellanza' tra i popoli dell'Europa per la loro convivenza pacifica.

Più che guardare, dunque, a un passato ancora troppo recente per essere ritenuto tale, quello cioè dell'inizio di un nuovo secolo e millennio cominciato sotto il segno della violenza terroristica del 11 settembre 2001 e proseguito all'insegna di conflitti ovunque e di vario genere (come denuncia da tempo Papa Francesco: «Stiamo vivendo la terza Guerra Mondiale a pezzi»), sullo sfondo del quale la Rivista in questi suoi primi vent'anni si è venuta consolidando e affermando come luogo di discussione e riflessione riguardo a tematiche giuridico-istituzionali e politico-sociali dell'Unione, conviene soffermarsi sui prossimi venti. Nella prospettiva a venire di un impegno scientifico-culturale su queste tematiche riguardanti il processo dell'integrazione europea. Con piena consapevolezza, peraltro, che il cammino fin qui compiuto è stato tracciato, dall'inizio, e continua a svolgersi lungo una direttrice di marcia che vale richiamare, riproducendo

¹ Per completezza d'informazione, va aggiunto che fino al 2009 la Rivista è stata edita da Philos Edizioni, Roma.

integralmente, qui di seguito, l'editoriale (a mia firma) apparso in quel primo fascicolo.

Dall'Europa dei "pochi" all'Europa dei "molti": perché una rivista sulla "cittadinanza europea"

Dopo la dichiarazione di Nizza sul "futuro dell'Unione", con l'introduzione dell'euro e con l'avvio dei lavori della Convenzione, il processo di integrazione europea giunge ad un punto che è insieme di non ritorno e di estrema criticità nella prospettiva, da un lato, dell'allargamento e, dall'altro lato, del suo approfondimento e, soprattutto, del suo radicamento sul terreno politico-costituzionale; là dove esso s'incontra con un bisogno crescente di partecipazione e coinvolgimento da parte dei cittadini sulle tematiche e problematiche, nonché sulle finalità dell'Unione. In altri termini, si può dire che questo processo, oggi più che mai posto di fronte all'alternativa tra il suo rapido completamento od un suo lento decadimento, appare sempre più bisognoso di poggiare sulla base solida di una opinione pubblica informata, in grado di discuterne, comprenderne e assecondarne scelte e prospettive di sviluppo, per trovare su questo terreno di consenso il suo effettivo posizionamento.

In tal senso, il bisogno dell'Europa unita di credere in sé stessa e nella originalità del proprio progetto, ritrovandone le ragioni originarie e le motivazioni profonde, sia ideali che materiali, ma anche disvelandone le contraddizioni e inquietudini che ancora ne ingombrano la scena, rappresenta al tempo stesso il bisogno di rendere più partecipi i cittadini alla costruzione europea, in termini di riflessione, dibattito, maggiore informazione, documentazione e formazione sulle cose dell'Unione come res pubblica europea.

Questo bisogno, insieme di approfondimento e di coinvolgimento da parte dei cittadini sulle tematiche e problematiche dell'Unione, non sembra possa essere concretamente soddisfatto in assenza di condizioni capaci di favorire la diffusione delle conoscenze al riguardo: obiettivo per il quale in particolare le istituzioni scientifiche, di ricerca e di istruzione, insieme con ambienti culturali e professionali, organizzazioni e associazioni del mondo politico e sociale, sono chiamate a svolgere un proprio ruolo.

L'orizzonte che viene in considerazione per un impegno del genere è costituito in modo evidente dalle relazioni tra la parte e il tutto, ossia tra le componenti nazionali del progetto europeo e la sua sintesi sovranazionale o, se si preferisce, federale; dove assume rilievo soprattutto l'insieme delle questioni e preoccupazioni concernenti l'avanzamento del processo di integrazione, la sua direzione di marcia, i tempi e le modalità di realizzazione e le implicazioni relative alla posizione dei cittadini come destinatari e protagonisti insieme di una costruzione europea fondata su una somma di valori incrementali: una pace più stabile all'interno e più diffusa all'esterno; più libertà e più

Vent'anni di "Cittadinanza europea"

democrazia; più solidarietà e più giustizia; più sicurezza e più benessere; più tutele e più certezze; più conoscenze e più cultura.

** **

La prospettiva dell'Unione europea presenta invero molteplici profili problematici, molti dei quali però ruotano intorno all'esigenza – divenuta centrale per i progressi di tale prospettiva – della formazione di un cittadino europeo, con riguardo alla definizione della sua condizione giuridica, alla sua integrazione culturale e politico-sociale, al suo operare come soggetto economico, consumatore di prodotti e utente di servizi.

Questo esempio nuovo di cittadinanza, che si aggiunge a completamento di quella nazionale, può essere assunto non già come un mero esponente simbolico, ma come un concreto fattore espressivo dell'Unione, che trae insieme la sua caratterizzazione e problematicità dal suo situarsi all'interno dello spazio risultante dalla confluenza tra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali, con le loro articolazioni regionali e locali: cioè a dire, in un contesto a dimensione sovrastatale e transnazionale, in cui appare peraltro ancora incerto il nesso tra sentimenti di appartenenza e bisogni di diversificazione locale e nazionale, da un lato, ed interessi e aspettative di identificazione europea, dall'altro lato.

Si tratta di un contesto attraversato da vasti e complessi processi innovativi di definizione e articolazione di modelli politico-costituzionali e socio-culturali, la cui comprensione richiede un approccio multidisciplinare, imponendo una riflessione comune a diversi settori di ricerca. Infatti, l'evoluzione e la trasformazione del rapporto tra la dimensione nazionale e quella sovranazionale, così come i fenomeni – apparentemente contraddittori – di globalizzazione, per un verso, e di radicamento localistico, per l'altro, si intrecciano nel mondo contemporaneo in maniera complessa e non univoca.

Di qui l'esigenza di approfondire, in senso ampio, la conoscenza del fenomeno della costruzione di una cittadinanza europea come pietra angolare dell'integrazione europea, nel quadro del confronto tra diverse culture e differenti realtà politiche, economico-sociali ed istituzionali.

Il progetto di questa rivista si dispiega lungo tre fondamentali direttrici di dibattito storico-politico-culturale e socio-istituzionale, con l'intento di offrire uno spazio pubblico di osservazione, analisi, riflessione e dialogo sull'Europa e per l'Europa.

In sintesi, le linee-guida della sua impostazione editoriale, pensate per dare ad essa una struttura aperta, possono essere così sintetizzate.

Itinerari

Si tratta, innanzi tutto, di mettere a fuoco lo sviluppo dei processi che hanno determinato, in epoche diverse e in risposta a varie esigenze e contingenze, da

parte di molteplici attori, l'avvio e lo sviluppo di rapporti di cooperazione sfociati nelle acquisizioni comunitarie.

Questi processi, dove si pongono le basi di una cittadinanza europea, coinvolgono almeno cinque diversi aspetti: a) la crisi dello Stato-nazione e l'emergere delle correnti di pensiero politico federalista, soprattutto all'indomani del secondo conflitto mondiale; b) la globalizzazione dei mercati, insieme con l'avvicinarsi delle diverse società e culture nazionali come fenomeno di apertura e di tendenziale omogeneizzazione delle stesse; c) il consolidarsi di una tradizione di pensiero legata a un'idea universale dei diritti, delle libertà e della democrazia, ma pure consapevole delle diversità e specificità esistenti, nonché della necessità di una loro valorizzazione come elementi di dinamiche identificative modulate sul rapporto tra centri e periferie; d) l'intreccio tra lo sviluppo dei processi di democratizzazione, da un lato, e la ridefinizione degli apparati e delle forme di governo, dall'altro, alla luce dei principi di trasparenza e prossimità delle decisioni rispetto ai cittadini e alle comunità di appartenenza; e) l'alternarsi di spinte all'integrazione e di contropinte alla frammentazione, in un accavallarsi di tendenze e resistenze, collegate al contesto dei mutati scenari geo-politici e geo-economici, europei ed extra-europei.

Strumenti

In questo ambito tematico sono da inquadrare, esaminare e valutare, le scelte compiute e quelle ancora da compiere sul piano istituzionale, così a livello di Unione come in ambito nazionale e locale, al fine di dare effettività a una figura di cittadino sempre più partecipe ai processi decisionali e sempre più consapevole dei propri diritti e doveri, nel quadro di politiche comuni e di obiettivi condivisi, in grado di assicurare a livello europeo e per i singoli paesi dell'Unione uno sviluppo compatibile, il potenziamento delle azioni di riequilibrio tra le varie aree, la salvaguardia del patrimonio culturale e ambientale, l'efficienza e diffusione dei servizi per una migliore qualità della vita. Particolare significato rivestono, in tale prospettiva, le scelte intese a realizzare l'armonizzazione-uniformazione degli ordinamenti nazionali, nel quadro così della razionalizzazione delle competenze comunitarie, come della diversificazione dei livelli decisionali secondo il principio di sussidiarietà, avendo di mira gli obiettivi legati alla realizzazione del mercato interno: come spazio di benessere per le persone e di sviluppo delle loro attività economiche, sociali e culturali; ma anche e soprattutto spazio di libertà, fondata sulla sicurezza, e di giustizia, per la lotta al crimine organizzato, a tutte le forme di discriminazione e di sfruttamento, per la difesa e l'affermazione dei diritti umani, per la realizzazione delle condizioni di una crescita civile accompagnata e sostenuta dalla maturazione di sentimenti di comune appartenenza alla casa europea.

Scenari

Muovendo dalle analisi dei processi storico-politici di integrazione, con l'occhio ai contenuti ideali e agli interessi materiali che ne hanno alimentato e ancora ne sostengono o ne influenzano le dinamiche, nonché avuto riguardo all'attuale architettura delle istituzioni e all'operare delle stesse come condizioni o strumenti per la realizzazione di una cittadinanza europea nel quadro delle forme di integrazione e cooperazione, la rivista si propone di affrontare e dibattere gli sbocchi politico-costituzionali del progetto europeo e di valutarne l'impatto in termini di governo ma anche e, insieme, di rapporto tra società e istituzioni, per contribuire a definire una fisionomia di cittadino europeo: come cittadino destinato a cambiare d'abito, per così dire, a seconda del tipo di relazioni suscettibili di instaurarsi tra la parte (le comunità locali e gli Stati nazionali) e il tutto (l'Europa e le sue istituzioni), e capace di esprimersi nella realizzazione del disegno politico-istituzionale e socio-culturale; in definitiva, come soggetto portante dell'intera costruzione europea.

Lo scenario che più di altri sembra riassumere l'insieme di aspetti problematici rintracciabili all'interno delle aree tematiche indicate può essere sinteticamente formulato con l'interrogativo: Quale Europa, per quale cittadinanza europea?

A questo interrogativo e alla molteplicità dei suoi risvolti intende dunque portare un vigile e convinto apporto di riflessione la nostra rivista, raccogliendo contributi di varia provenienza, per i vari campi d'intervento e lungo le linee di direzione indicate, mettendo perciò a confronto diverse prospettive di osservazione e discussione.

* *

Lo sforzo diversificato ma comune di studio e di indagine vuol essere, proprio per questo suo carattere, adeguato alla complessità e, insieme, alla peculiarità di un fenomeno così vasto e problematico, che si presenta in concreto come un grande e articolato – ma ancora molto incerto e difficoltoso – processo di integrazione politica, giuridica, economica e sociale, in via di costruzione; un processo, in definitiva, che mal si presta ad essere governato all'insegna di logiche specialistiche e settoriali, senza il concorso di strumenti di lettura e di indirizzo a più largo spettro e a forte valenza culturale e civile.

In tal senso e a tal fine, questa rivista sulla cittadinanza europea nasce con l'intendimento e si propone l'obiettivo di contribuire a diffondere le conoscenze sugli itinerari del cammino dell'integrazione, sugli strumenti attraverso i quali è venuta realizzandosi e viene disegnandosi l'architettura delle istituzioni europee, nonché gli scenari intesi come finalità del progetto europeo nella sua realtà complessa e tuttora caratterizzata da molteplici profili problematici.

E ciò, dando voce a tutti coloro, studiosi ed esperti attivi nel mondo delle istituzioni, delle professioni e della società, che vogliano impegnarsi in un comune lavoro sull'Europa e per l'Europa unita, nell'intento di assecondare le

esigenze di approfondimento, dibattito e confronto di idee sui temi e problemi dell'Unione europea, con un occhio particolarmente attento agli interessi dei cittadini e alla loro partecipazione ai processi decisionali in ambito comunitario, per la formazione e maturazione di una coscienza civica europea, che sia però anche coscienza critica sui problemi e destini della costruzione europea, al di fuori di schemi ed ambienti elitari, capace di comprendere ed arricchire le identità locali e nazionali nel contesto di una unione democraticamente fondata sulla capacità dei suoi cittadini di esserne componente responsabile al pari delle sue istituzioni.

L'occasione offerta dal ventesimo anniversario della nascita della Rivista può essere dunque colta per riproporre in maniera ancor più determinata e circostanziata l'idea-guida del suo progetto editoriale: quella, appunto, della 'via della cittadinanza' all'Unione; una via lungo la quale promuovere gli studi europei in ambito giuridico-istituzionale e socio-politico-culturale, come campo divenuto centrale a fini sia di ricerca che di formazione e divulgazione scientifica. Un campo dove il tema della 'cittadinanza comune' (ai cittadini dei paesi membri dell'Unione) si impone quale motivo di valenza costituzionale a base della legittimazione dell'Unione e, quindi, valido per la definizione stessa della sua natura di 'comunità politica', tanto quanto quale nuovo paradigma interpretativo dell'intera costruzione europea, in ragione e in funzione della centralità della persona nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (come si legge nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione).

Di qui l'esigenza di fare dell'ordinamento e del diritto 'europeo', nella 'autonomia' delle sue 'caratteristiche specifiche', anzi 'essenziali', concernenti l'Unione, i suoi rapporti con gli ordinamenti interni, nonché i rapporti di questi tra di loro², un'area tematica e di lavoro comune, da parte di giuristi e studiosi di diversa provenienza disciplinare.

Ciò al fine di approfondire lo studio del processo di integrazione europea con uno sguardo 'globale', orientato verso la comparazione giuridica, così come interessato ad aspetti di storia e teoria del diritto nella dimensione sempre più plurale dell'ordinamento e di riflesso a un modello di società europea aperta e inclusiva, oltre che attento ai caratteri evolutivi di

² Parere 2/13 della Corte (Seduta Plenaria) 18 dicembre 2014 (disponibile in rete), dove, coerentemente con un linguaggio utilizzato e con concetti coltivati da lunga data in seno a questa Corte, si parla di «caratteristiche specifiche attinenti alla natura stessa del diritto dell'Unione» e si precisa che tali «caratteristiche essenziali» danno vita a una «rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti, che vincolano, in modo reciproco, l'Unione stessa e i suoi Stati membri, nonché, tra di loro, gli Stati membri» (punti 166-167).

questo stesso processo, per rivolgersi all'insieme di temi e problemi, strumenti e contenuti riguardanti, in complesso, la formazione della (di una) *civitas* europea, intesa come 'comunità di relazione' tra persone che si riconoscono reciprocamente quali cittadini (*cives*), in uno spazio di convivenza comune: quello europeo, senza frontiere interne.

In questo senso, il progetto editoriale della Rivista ruota intorno a due scelte di fondo.

Sotto il profilo del metodo, la scelta che sta alla base del progetto consiste nel dare risalto a uno studio del diritto inserito entro il quadro delle molteplici trasformazioni indotte dal processo di integrazione europea, avuto riguardo più in generale al campo degli studi europei.

Questo campo di studi, nel quale la Rivista si colloca, rappresenta – come universalmente riconosciuto – un campo di studi per sua intrinseca vocazione multi- e inter-disciplinare.

Anche solo limitatamente all'ambito giuridico, i settori disciplinari nei quali e sui quali incide la normativa europea sono i più vari. Ad essi si aggiunge la prospettiva della comparazione giuridica; all'interno della quale la Rivista si propone in modo particolare di dare il suo apporto, a fianco di una riflessione teorica: l'una e l'altra richieste per lo studio di un sistema di diritto, come quello europeo, caratterizzato dalla sfida della 'integrazione' tra ordinamenti nazionali. Senza trascurare aspetti di diritto interno ('domestico') su tematiche e problematiche che riflettono comunque programmi, azioni e politiche dell'Unione.

Questo studio postula, altresì, l'esigenza di approfondimenti e riflessioni riguardanti pure la storia dell'integrazione europea, così come la dimensione politico-culturale, sociologica ed economica del processo di integrazione europea.

Tutto ciò si riflette sul piano del merito, facendo della Rivista uno strumento di riflessione su temi di ambito principalmente giuridico, ma aperto su altre prospettive di indagine e interpretative, utili per la comprensione di un fenomeno complesso e dinamico come quello dell'integrazione europea, osservato dall'angolo visuale della 'cittadinanza europea'.

Proprio questa sua intitolazione costituisce l'altra scelta di fondo, con cui si è inteso caratterizzare il progetto editoriale della Rivista; lungo un percorso che oggi dimostra, assai più di quanto non fosse all'inizio, l'attualità e centralità del motivo della cittadinanza europea, nella situazione presente dell'Europa e per il suo futuro di «unione sempre più stretta» tra i suoi popoli.

Molto sinteticamente, le ragioni che sorreggono l'impegno scientifico-culturale della Rivista – a base della sua vocazione aperta sulla dimensione pluridisciplinare dell'integrazione europea per via delle implicazioni teorico-pratiche e di una valenza eminentemente comparativa, nonché a fronte di problematiche complesse da trattare con un approccio critico al riguardo – e che richiedono come tali uno 'sguardo globale', possono essere così indicate.

*

La cittadinanza in formato europeo concorre ad arricchire il quadro delle trasformazioni semantiche di un nuovo ordine socio-politico e giuridico post-nazionale, fornendone una comune chiave di lettura: in quanto categoria nuova di cittadinanza, svincolata dalla nazionalità e aperta su uno spazio senza frontiere, i cui confini sono segnati e presidiati da valori, principi, regole e diritti, a base di un modello di società caratterizzato dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, e dalla solidarietà, all'interno e tra gli ordinamenti dei paesi membri (Trattato sull'Unione, TUE, art. 2).

L'appello alla solidarietà, per fare solo questo esempio, è risuonato negli ultimi anni in occasione di tre crisi, con le rispettive implicazioni e potenzialità, per un verso, di forte depotenziamento del progetto europeo, ma anche, per altro verso, di una sua possibile rigenerazione su basi, appunto, più solidali tra i popoli europei. Mi riferisco: *i*) alla crisi del debito sovrano e alla (auspicabile e da più parti invocata) riforma delle regole europee (tra cui il Patto di stabilità e crescita), per via dei risvolti in tema di occupazione, politiche di bilancio e giustizia sociale; *ii*) alla crisi dell'immigrazione e alla riforma delle connesse regole europee, per via dei risvolti riguardo all'accoglienza, alle politiche e misure in materia di asilo, di lotta all'immigrazione clandestina alimentata dalla criminalità internazionale, nonché in tema di controllo delle frontiere esterne; e ancora, *iii*) agli attentati perpetrati sul suolo europeo e all'esigenza che ne è scaturita di un maggiore e più efficace coordinamento tra gli stati membri nei confronti della minaccia terroristica (tuttora latente) e connessi risvolti riguardanti misure di sicurezza e difesa comune europea, comprese le missioni che possono essere affidate «a un gruppo di Stati membri allo scopo di preservare i valori dell'Unione e di servirne gli interessi», inserite entro lo schema di coalizioni di volenterosi, stante che gli «impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito» della Nato «che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa» (secondo quanto prevede l'art. 42, 4-5 e 7, TUE).

Più di recente, uno stesso appello è risuonato a seguito della pandemia di Covid-19, con riguardo alle conseguenze socio-economiche che ne sono scaturite. In risposta alle quali, si è avuta dapprima una tempestiva iniziativa del Parlamento europeo, con l'approvazione (a larghissima maggioranza) di una risoluzione dove, sottolineando che «i cittadini europei devono essere posti al centro della strategia di ripresa» e che «gli interessi dei cittadini sono rappresentati dal Parlamento europeo», si «mette in guardia la Commissione da qualsiasi tentativo di elaborare una strategia di ripresa *al di fuori del metodo comunitario e ricorrendo a mezzi intergovernativi*», insieme con il monito, rivolto ancora alla Commissione, di provvedere ad elaborare un piano di ripresa basato sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), affinché «il Parlamento sia coinvolto nella definizione, nell'adozione e nell'attuazione del fondo per la ripresa e che sia *al centro del processo decisionale al fine di garantire la responsabilità democratica*»³. La Commissione è quindi intervenuta, provvedendo a presentare (prima) al Parlamento in seduta plenaria, per sottoporlo (poi) al vaglio del Consiglio europeo, un pacchetto di proposte per la definizione del QFP 2021-27⁴, integrato dal piano di rilancio a carattere emergenziale *Next Generation EU*, a sostegno degli sforzi comuni da realizzare a livello nazionale e dell'Unione per rilanciare l'economia, con il ricorso a un nuovo strumento finanziario, mediante raccolta di fondi sui mercati dei capitali, aprendo la strada, sebbene in modalità eccezionale e temporanea, verso l'emissione di titoli di debito europei garantiti dal bilancio dell'Unione; così dando forma e sostanza a una "solidarietà di fatto" (secondo la formula della Dichiarazione Schuman), nella prospettiva futura di una possibile fiscalità comune.

In ultimo, l'aggressione da parte della Russia nei confronti dell'Ucraina, sollecitando di nuovo interventi emergenziali ha imposto e impone il tema della costruzione di una difesa comune basata su una 'autonomia strategica' europea: alla luce, peraltro, di uno degli "obiettivi" assegnati all'Unione dal trattato (TUE, art. 3, 5), dove si legge, appunto, che: «Nelle relazioni con il resto del mondo *l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini*» (corsivo aggiunto).

³ Risoluzione del 15 maggio 2020 "sul nuovo quadro finanziario pluriennale, le risorse proprie e il piano di ripresa" (corsi aggiunti).

⁴ Comunicazione della Commissione "Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione", Bruxelles, 27.5.2020, COM(2020) 456 final, e relativo allegato "Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea", Bruxelles, 27.5.2020, COM(2020) 442 final.

In sintesi, ciò che più preme sottolineare e su cui vale la pena riflettere è che si tratta di appelli, tutti, rivolti in nome di valori, beni, interessi e politiche comuni, che hanno come loro punto di ricaduta la gente, cioè i cittadini, e come loro riferimento e traguardo un'idea di 'sovranità europea' che trova nella 'cittadinanza' il suo proprio fondamento. Un'idea, dunque, di Unione in quanto entità autonoma che «mira a promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i *suoi interessi*» e «*quelli dei suoi cittadini*», oltre che e prima ancora di «quelli degli Stati membri» (TUE, art. 13, 1, corsivo aggiunto).

*

Al di là del tono declamatorio di tali disposizioni, emerge con nettezza l'indicazione di un preciso orientamento del processo di integrazione che vede nella cittadinanza dell'Unione la pietra angolare dell'intera costruzione europea. Il cui avanzamento e completamento non può che avvenire su più solide basi di consenso, ovvero di legittimazione e partecipazione democratica. Nella cornice di quanto previsto dall'articolo 2 TUE che, in funzione degli "obiettivi" dell'Unione (tra cui in particolare quello di offrire «ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne»: TUE, art. 3, 2), stabilisce che «l'Unione si fonda sui valori del 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 [quali valori] comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

Ciò consente di attribuire all'Unione natura di 'comunità politica' retta da questi 'valori', a garanzia e salvaguardia dell'uguaglianza dei cittadini degli stati membri nella loro qualità di 'cittadini europei', entro lo 'spazio di cittadinanza comune' (sia all'interno che all'esterno dei confini territoriali dell'Unione stessa)⁵.

⁵ Sul nesso fondativo, ovvero di rilievo costituzionale, tra cittadinanza europea e valori visti sia come 'obiettivi in sé' che come funzionali alla realizzazione degli 'obiettivi' connessi alle competenze e politiche dell'Unione, v. i miei: *La cittadinanza europea*, in Aa.Vv., *L'essenza della democrazia. I diritti umani e il ruolo dell'avvocatura*, Roma, 2010, pp. 133-144; *La cittadinanza nella prospettiva della federazione Europea*, in *La cittadinanza europea*, 2/2011, pp. 39-68; *La cittadinanza come 'cuore federale' dell'Unione*, in *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo: il giudice alla ricerca della soluzione* (E. Faletti e V. Piccone, cur.), Roma, 2012, pp. 55-64; *Cittadinanza e democrazia nell'Europa in crisi: quale via all'Unione politica*, in *La cittadinanza europea*, 2/2012, pp. 35-7; *Diritto comunitario e diritto europeo*, ivi, 2/2013, pp. 41-58; *Cittadinanza europea* (voce), in *Enciclopedia Italiana*, IX

In quanto denominatore di questo spazio normativo (cioè, giuridicamente rilevante), inteso come spazio di realizzazione di un ordinamento sovranazionale con sue proprie istituzioni, competenze e politiche, la nozione e in senso più ampio la portata attuativa della cittadinanza europea ne caratterizza alcuni dei principali elementi costitutivi. In proposito, spiccano due elementi e relativi contesti, tra loro distinti ma connessi: *a) la base di legittimazione* dell'assetto di poteri e funzioni dell'Unione europea (concernente in particolare il contesto della governance europea); *b) la relazione soggetto-diritti* in seno a questo nuovo ordine di normatività a dimensione spaziale, cioè svincolata dai territori dei singoli ordinamenti statuali, con riferimento in particolare alla primazia del diritto dell'Unione. Entrambi tali elementi richiamano, a loro volta, il problema della qualificazione di un profilo identitario dell'Unione come unione di popoli, ovvero dei 'suoi' cittadini.

In breve, dal lato della legittimazione, la questione che si pone riguarda la possibilità (sostenibilità e compatibilità) di una (forma di) democrazia post-nazionale, al di là e al di fuori del suo legame (organico) con un popolo sovrano (nell'ambito del proprio territorio nazionale), a misura e a fronte di tutte le crisi passate e presenti, con le loro sfide rappresentate da una crescente interdipendenza, competizione, cooperazione-integrazione tra stati, al livello mondiale e regionale.

Su questo piano di discorso risulta subito evidente un'esigenza di legittimazione rispetto a tutto l'impianto istituzionale e funzionale dell'Unione: che pure richiama l'esigenza – al pari della difficoltà – di una europeizzazione, ancora assai carente, di una società civile e di una arena di dibattito pubblico, come basi di maggiore partecipazione dei cittadini e così pure di maggiore vicinanza delle istituzioni europee alla gente.

In questa prospettiva, l'idea di cittadinanza europea si pone innanzitutto come presupposto di un processo di integrazione che promana dal basso; per cui i cittadini dell'Unione sono non solo beneficiari e destinatari, ma sono – possono e devono essere – anche protagonisti e partecipi di questo processo di costruzione dell'unità europea, come spazio di convivenza comune.

Appendice, 2015; *Democrazia, sovranità e diritti nella crisi europea: spunti per un discorso su riforme e futuro dell'Unione*, in *La cittadinanza europea*, 2/2016, pp. 23-70; *Cittadini Uniti d'Europa, ovvero della cittadinanza come garanzia di futuro dell'Unione*, in *lacittadinanzaeuropaonline*, 2021, I, pp. 1-17 (<https://www.lceonline.eu/wp-content/uploads/2021/04/I.01-Moccia-saggi-1.pdf>).

In proposito, un richiamo d'obbligo è alla “Conferenza sul Futuro dell’Unione” (CoFoE): annunciata come «evento democratico paneuropeo... un nuovo forum pubblico per un dibattito aperto, inclusivo, trasparente e strutturato... vertente su una serie di priorità e sfide... con un approccio “dal basso” accessibile a tutti i cittadini» (nelle parole della Presidente della Commissione Ursula von der Leyen⁶); terminata con l’approvazione, nella seduta plenaria della Conferenza stessa (30 aprile 2022), delle conclusioni dei gruppi di lavoro tematici, sotto forma di “progetti di proposte” basate su raccomandazioni, indicazioni e idee riformatrici in tema di istituzioni, competenze e politiche dell’Unione emerse nel corso delle attività della Conferenza⁷; a cui si è aggiunta, da ultimo, l’iniziativa del Parlamento europeo (PE) di «avviare una stagione di riforme istituzionali mirate ad attuare le raccomandazioni e concretare le aspettative del processo di partecipazione dei cittadini», con la richiesta di «convocazione di una Convenzione attivando la procedura di revisione dei trattati di cui all’articolo 48 del trattato sull’Unione europea» (come si legge nella Risoluzione del 4 maggio 2022 “sul seguito da dare alle conclusioni della Conferenza sul futuro dell’Europa”). Iniziativa, quest’ultima, particolarmente significativa e innovativa, per il fatto di aprire a prospettive di riforma dei trattati, a partire da indicazioni, raccomandazioni e aspettative emerse direttamente nel contesto della Conferenza, cioè in esito a un processo di partecipazione dei cittadini.

Nella prospettiva di una maggiore europeizzazione della società, della politica, dell’economia e del diritto, insomma di costruzione di una *civitas* europea, si pone il secondo degli elementi sopra menzionati, riguardante la pienezza di condizione giuridica del soggetto (persona) nell’ordinamento europeo, come ordinamento che integra gli ordinamenti interni (nazionali), collegandoli tra loro e vincolandoli al rispetto del (primato del) diritto dell’Unione: inteso non solo quale sintesi operata a livello dell’Unione di diversità locali e nazionali che trova espressione in un diritto ‘comune’, ma

⁶ “Dare forma alla Conferenza sul futuro dell’Europa. Il contributo della Commissione Europea”, Comunicazione, Bruxelles, 22.1.2020, COM(2020) 27 final.

⁷ Cambiamento climatico e ambiente; Salute; Un’economia più forte, giustizia sociale e occupazione; L’UE nel mondo; Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza; Trasformazione digitale; Democrazia europea; Migrazione; Istruzione, cultura, gioventù e sport. Per il dettaglio delle proposte di riforma v., sul sito della Conferenza (all’indirizzo: <https://futureu.europa.eu/pages/reporting?locale=it>), il *Report on the final outcome*, con annesso documento contenente 49 proposte dell’Assemblea plenaria (*Plenary proposals*) della Conferenza (riprodotto nella versione in italiano in questo fascicolo della Rivista, nella rubrica *Archivio*).

– in nome e nel rispetto del principio di uguaglianza dei cittadini (nazionali, in quanto anche) europei – quale diritto prevalente sul diritto dei singoli paesi membri.

In questo snodo, che è giuridico, ma soprattutto politico-sociale e culturale, si realizza la vocazione propria di una cittadinanza che, orfana di uno stato e di un popolo europeo, cerca nel motivo di una soggettività-identità destinata a divenire, per dirla con parole dei giudici del Lussemburgo, «lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri», la sua base di appoggio, non solo giuridica, ma, appunto, politica, sociale e culturale.

Invero, caratteristica essenziale della cittadinanza europea non è solo e tanto quella di porsi in aggiunta alla cittadinanza nazionale, ma soprattutto quella di trarre dalla forza espansiva dell'universalismo dei diritti fondamentali una connotazione autonoma che ne fa l'emblema di uno spazio di condivisione e, insieme, di attuazione dei valori e principi di cui tali diritti sono espressione.

*

Conclusivamente. S'è fatto in precedenza richiamo al motivo sia di una 'solidarietà' che di una 'sovranità' europea, a proposito delle crisi che hanno attraversato e che ancora occupano e preoccupano l'Unione e i suoi Stati membri impegnati (come si legge nei trattati) in un «processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa».

Affinché solidarietà e sovranità possano coniugarsi insieme, al livello di Unione, occorre evidentemente che cresca, si rafforzi e consolidi la 'fiducia reciproca' tra gli Stati (e i loro governi, di volta in volta in carica).

È altrettanto evidente, però, che questo può avere senso in un quadro istituzionale caratterizzato non solo da interessi, bisogni e identità nazionali, ma anche e soprattutto da regole e politiche comuni fondate sulla condivisione di valori comuni in uno spazio di cittadinanza comune, a garanzia della loro attuazione e nel rispetto dell'uguaglianza dei cittadini in quanto 'europei'.

Nei tempi presenti, ciò significa, tra l'altro, ripensare il progetto di costruzione di un'Europa unita a partire da radici popolari di consenso, partecipazione e formazione di una coscienza civica europea.

Per arrivare a questo stadio di maturazione in senso federativo dell'unità europea, è nostro convincimento che la via da percorrere, ancora lunga e in salita, sia quella appunto della cittadinanza europea.

In questa direzione, la Rivista ha cercato di portare un contributo di riflessione e discussione, aperto a varie tematiche e prospettive di indagine,

che non è qui possibile, evidentemente, riprendere, riassumere, né solo elencare.

Più che a quanto già fatto nei vent'anni trascorsi, si tratta invece di guardare avanti e sollecitare l'interesse, in modo particolare dei giovani studiosi, a contribuire a questa riflessione e discussione sui tanti temi di cui s'è detto e altri ancora, come quelli legati al ruolo dell'Europa unita nel mondo, all'identità europea, alle prospettive di riforma dell'architettura istituzionale, delle competenze e politiche, più in generale, al futuro dell'Unione.

Come giurista formato nello studio della comparazione giuridica, l'idea di un'Europa del diritto vista come possibilità di realizzare un'unione di popoli a base federale è sempre stata molto presente: così nelle sue dimensioni e finalità ideali, come nelle sue, a volte, critiche e criticabili scelte istituzionali e normative.

Un qualche disincanto rispetto all'avverarsi di questa idea di Europa, nelle condizioni attuali, s'è venuto di tanto in tanto insinuando.

Ma, in un'occasione come questa, non si può fare a meno di ricordare che senza l'utopia europea sarebbe stato ben difficile riprendere, a partire dagli anni del dopo-guerra, un cammino di civiltà e prosperità.

Anzi, a conferma della necessità di proseguire su questo cammino, proprio nei tempi e nelle circostanze presenti, in cui si paventano o comunque restano latenti pericoli e rischi di arretramento se non pure di reversibilità del processo di integrazione europea, tempi in cui tornano a manifestarsi, insieme con toni e atteggiamenti di acceso nazionalismo, intenzioni minacciose e addirittura la barbarie della guerra nel seno dello stesso continente europeo, in un clima al livello mondiale reso sempre più cupo per via di crisi ricorrenti e di sfide globali sempre più incombenti, la sollecitazione a far rivivere quell'utopia, affinché il dibattito scientifico e culturale sulle prospettive riguardo all'avanzamento di tale processo possa continuare ad arricchirsi di idee e propositi, nonché degli impegni necessari alla loro realizzazione, mi pare davvero il meno che ci si possa augurare per gli anni a venire di una Rivista intitolata alla 'cittadinanza europea'.