

SAGGIO

La questione della cittadinanza come acquisizione evolutiva dell'Europa unita

GIANPASQUALE PREITE
Università del Salento

UGHETTA VERGARI
Università del Salento

Abstract

Nel pensiero politico contemporaneo, il concetto di cittadinanza rimanda ad un livello di complessità che non permette di cogliere le trasformazioni in atto, ciò è dovuto principalmente all'applicazione di schemi concettuali tradizionali e metodologie inadeguate a trattare il fenomeno. Si può discutere di cittadinanza politica, sociale, costituzionale, universale, tuttavia, da una prospettiva filosofico-politica, il problema sostanziale riguarda principalmente i limiti e le possibilità della cittadinanza in termini di acquisizione evolutiva della politica e del diritto. L'analisi presentata in questo articolo è finalizzata a indagare le dinamiche connesse alla cittadinanza europea in relazione alle idee, ai comportamenti, alla cultura e ai processi di civilizzazione, alle dinamiche geopolitiche e anche alle forme di vocazione etnocentrica espresse nel tempo dalle nazioni europee. A partire da questa riflessione, sorgono alcuni interrogativi che coinvolgono il concetto di cittadinanza come acquisizione evolutiva, ma anche come paradosso costitutivo della politica e del diritto comunitario.

Parole chiave: cittadinanza, Unione Europea, paradossi costitutivi, acquisizioni evolutive

English version

The idea of citizenship in modern political theory suggests a degree of complexity that makes it impossible to understand present changes. This is mainly due to the application of traditional conceptual schemes and inadequate methodologies to deal with the phenomenon. Political, social, constitutional, universal citizenship can be discussed. However, from a philosophical and political standpoint, the core issue is primarily about the possibilities and bounds of citizenship in relation to the political and legal systems' evolutionary development. The analysis in this paper looks into the dynamics of European citizenship in relation to processes of thought, behavior, culture, and civilization, geopolitical dynamics, as well as the various types of ethnocentric vocation that European nations have exhibited over time. This contemplation raises several issues about citizenship as an evolutionary trait as well as a constitutive paradox of European politics and legislation.

Keywords: citizenship, European Union, constitutive paradoxes, evolutionary acquisition

Introduzione

Nel pensiero politico contemporaneo, il concetto di cittadinanza rimanda ad un livello di complessità che non permette di cogliere le trasformazioni in atto e ciò è dovuto principalmente all'applicazione di schemi concettuali tradizionali e metodologie inadeguate a trattare il fenomeno. Si può discutere di cittadinanza politica, sociale, costituzionale, universale, tuttavia, da una prospettiva filosofico-politica, il problema sostanziale riguarda principalmente i limiti e le possibilità della cittadinanza in termini di acquisizione evolutiva del diritto e della politica.

L'analisi presentata in questo articolo è finalizzata a indagare, da una prospettiva trasversale, le dinamiche connesse alla cittadinanza europea in relazione alle idee, ai comportamenti, alla cultura e ai processi di civilizzazione, alle dinamiche geopolitiche, ed anche alle forme di vocazione etnocentrica espresse nel tempo dalle nazioni europee. A partire da questa riflessione, sorgono alcuni interrogativi che coinvolgono il concetto di cittadinanza come acquisizione evolutiva, ma anche come paradosso costitutivo dell'Unione Europea.

L'idea di un'organizzazione europea a base federale non si è ancora realizzata, ma nel corso degli anni si è intensificata la cooperazione e si è pervenuti all'integrazione monetaria e al riconoscimento formale della cittadinanza europea; è stata inoltre formalizzata la redazione della carta dei diritti fondamentali europei e i diversi dibattiti presenti nel mondo politico ripropongono il problema di un'effettiva emancipazione dell'Unione dagli Stati nazionali e auspicano l'evoluzione in direzione di un sistema politico amministrato dall'Unione Europea (Bruno, 2012).

Potremmo affermare che la trasformazione in senso evolutivo delle strutture istituzionali produce effetti di grande portata sulla complessità sociale, effetti che consentono di riconoscere sequenze storiche e forme di specificazione funzionale che si traducono in ciò che definiamo 'sistemi sociali'. Se un sistema è in grado di produrre sufficiente complessità interna, esistono le condizioni per realizzare differenziazione, variazione e selezione (Luhmann e De Giorgi, 1994, pp. 221-229), consentendo al sistema di conservare la propria autonomia rispetto all'ambiente in cui opera. In questi termini parliamo di acquisizione evolutiva.

Per gli antiglobalisti, l'universalità dei diritti potrebbe essere sostenuta solo sulla base di una fondazione filosofica indipendente dal particolare contesto che ne ha caratterizzato la nascita e, ai fautori dell'universalismo dei diritti, si potrebbe addurre che il ruolo della legge e la dottrina dei diritti hanno un'origine segnata dal particolarismo filosofico e giuridico o anche, come scrive Bobbio, che è impossibile fondare filosoficamente un complesso di proposizioni normative (Bobbio, 1992) solcato da profonde antinomie deontiche, a cominciare da quella che oppone i diritti di libertà e la proprietà privata all'uguaglianza sociale (Zolo, 2005, p. 107). Eppure, come afferma Zolo, pur in presenza di punti di vista differenziati e che rinviano a impostazioni teoriche e ad aspettative politiche di difficile conciliabilità (*ivi*, pp. 20-23), emerge una rappresentazione minima sostanzialmente non controversa che attiene a due aspetti, da un lato l'inevitabilità dello sviluppo di connessioni sociali e di interdipendenze funzionali che oltrepassano i confini territoriali nazionali, dall'altro l'eccessivo ottimismo di formulazioni che accreditano come ormai imminente l'effettiva integrazione della società mondiale nel segno della democrazia, della tutela dei diritti, della giustizia, della pace e della fratellanza universale (Preite, 2013, p. 264). Inoltre, la riflessione storica sulle scelte politiche adottate e sul sistema giuridico di tipo federale delineatosi rivela ulteriori paradossi che coinvolgono una 'legislazione europea' priva di autonomia in materia di tutela dei diritti fondamentali del cittadino europeo. Ciò non significa affermare che sia assente la garanzia dei diritti soggettivi, piuttosto che lo schema di costruzione della politica europea è prevalentemente di tipo verticale e, dunque, non corrispondente a un parallelo progresso della cittadinanza democratica. In altri termini, si evidenzia la mancanza di un'adeguata misura di 'relativismo culturale' in risposta ad una ancor vivida forma di etnocentrismo, che dovrebbe rappresentare la base per la realizzabilità di un processo democratico partecipato.

1. Le radici della cittadinanza europea nel percorso evolutivo dell'Unione

Riteniamo che l'influenza del pensiero di Voltaire, Rousseau e Condorcet in Francia, Shakespeare, Byron, Shelley in Inghilterra, Schiller¹, Schlegel e Goethe in

¹ L'*Inno alla gioia* (*An die Freude*) è un'ode composta da Friedrich Schiller e pubblicata nel 1786. È conosciuta in tutto il mondo per essere stata usata da Ludwig van Beethoven come testo della parte corale del quarto e ultimo movimento della sua Nona Sinfonia, selezionando alcuni brani e scrivendo di suo pugno un'introduzione (vedi *Inno alla Gioia*). La struttura e

Germania, sia alla base (anche se in forma assolutamente embrionale) dell'idea e dell'impianto teorico e culturale del più importante progetto politico di 'unificazione' sovranazionale in Europa. Questi autori e le loro opere filosofiche, artistiche, poetiche e musicali hanno ispirato i migliori propositi dell'Ottocento e i protagonisti del panorama politico e intellettuale dell'epoca, tra cui ricordiamo Mazzini, che vede l'unità nazionale come lo stadio di un processo unitario universale basato non sulla preminenza di una singola nazione, ma sul contributo paritario di tutti i paesi (Mastellone, 2000). Sulla scia di questo pensiero vengono a crearsi i presupposti costitutivi della *Giovine Europa* nel 1834², un progetto di ordinamento federativo della democrazia europea formato da paesi liberi, indipendenti e animati da ideali comuni, per una missione che è di tutti, di progresso e di pace (Montale, 2002). In questa prima fase, Mazzini identifica l'Europa come 'progetto' ordinamentale dell'intera umanità senza, tuttavia, precisare gli aspetti istituzionali del suo pensiero (Preite, 2012, pp. 87-88), nonostante la sua profonda conoscenza dei contributi di Madison, Jay, Hamilton, autori del *The Federalist*, testo fondamentale per la ratifica della Costituzione federale americana e scritto contro la posizione dei confederalisti, che sostenevano invece la sovranità delle ex-colonie. Nel 1849, al *Congresso Internazionale sulla pace* di Parigi, Hugo, nel suo discorso, parla di Stati Uniti d'Europa, dichiarando che sarebbe giunto un giorno in cui le nazioni del continente europeo avrebbero condiviso l'unità all'insegna della fratellanza, dell'uguaglianza e del vivere civile: nazioni impegnate e unite nella e per la democrazia.

Questa prospettiva si trasforma, nei decenni che seguono, in un progetto distopico; una prospettiva sottovalutata dai teorici di tutte le correnti politiche democratiche ma anche liberali o socialiste, perché non riescono a cogliere quei segnali, nelle dinamiche nazionali, che avrebbero poi soffocato i valori di cui erano portatori a discapito sia della democrazia interna, sia della pace tra i singoli Stati. In altri termini, l'idea di nazione perde contatto con le più ampie visioni dell'Europa e dell'umanità e diventa un modo per affermare la separazione tra i popoli piuttosto

la poetica di *An die Freude*, hanno ispirato il sentimento di unione e uguaglianza nella nascente Europa. La melodia composta da Beethoven è stata adottata come Inno d'Europa dal Consiglio d'Europa nel 1972, e in seguito dall'Unione europea.

² La *Giovine Europa* (1834) è una Associazione politica internazionale fondata da Mazzini per promuovere l'indipendenza e l'emancipazione dei popoli dalla sudditanza ai regimi assoluti.

che la partecipazione a un disegno universale; ed è così che dall'idea di nazione si passa al nazionalismo, i cui elementi dominanti sono l'etnia e la lingua (Bonaiuti e Collina, 2010, p. 209).

L'unico autore critico, nei confronti di questa prospettiva, è Cattaneo, fortemente convinto che senza istituzioni adeguate l'equilibrio tra gli Stati non avrebbe potuto essere garantito (Chiti-Batelli, 1999). Egli è tra i primi autori ad impiegare la formula «Stati uniti d'Europa» per indicare l'obiettivo di fondo verso il quale i movimenti nazionali si sarebbero dovuti orientare.

Purtroppo gli accadimenti dell'epoca agevolano una traiettoria differente, prende così forma un'Europa che porta all'exasperazione del nazionalismo e successivamente anche alla tragedia delle due guerre del Novecento. Gli insegnamenti di Kant sul rapporto tra pace e governo mondiale, in questo periodo, sono disattesi per essere poi ripresi soltanto a partire dalla seconda metà del secolo, in particolare dai federalisti italiani del Novecento come Einaudi, Spinelli, Albertini e i federalisti inglesi della *Federal Union*. A questi si aggiungono personalità delle istituzioni politiche, tra cui ricordiamo Adenauer, Schuman, De Gasperi, Bech, Spaak, Beyen e Monnet, padri fondatori di un progetto di unificazione che, dagli originari accordi per la cooperazione commerciale in Europa, promuovono la questione di una costituzione europea (Preite, 2013, p. 263) che ruota attorno alla valenza e al concetto di cittadinanza.

Dall'analisi di Marshall nella sua opera *Citizenship and social class*, pubblicata nel 1950, si è tentato un superamento della nozione di cittadinanza come schema puramente formale per divenire categoria in grado di coniugare aspetti politici, civili e sociali in una prospettiva unitaria tra cittadinanza e identità collettiva (Marshall, 1976); la riflessione teorica spazia dalla nozione di cittadinanza che, come afferma Zolo (1994), è da intendersi come prassi ad esercitare attivamente i diritti democratici di partecipazione civile e politica, fino ad una concezione fondata sui doveri, come prospettato da Bellamy; oppure ancora ad una nozione che auspica il superamento della stessa idea di cittadinanza legata alla sovranità degli Stati nazionali e che affermerebbe quel costituzionalismo mondiale già presente nella dichiarazione dei diritti dell'uomo (Ferrajoli, 1998).

L'arricchimento semantico che tende a porre in primo piano un'immagine inclusiva ed espansiva della cittadinanza evolve sulla struttura di una società moderna altamente complessa che non si presta, anche per presupposti storici, alle visioni ottimistiche e di tendenza all'uguaglianza come quelle teorizzate da Marshall e che evidenzia la crisi del ruolo svolto dalla cittadinanza legale come strumento di rilevazione giuridica del rapporto tra un soggetto ed una comunità, accentuando la frattura tra chi è cittadino, perché tale definito da una legge dello Stato, e chi non lo è.

Una prospettiva teorico-politica tesa alla critica del deficit democratico imputato al nuovo scenario europeo e al cosmopolitismo della cittadinanza si rivolge criticamente contro lo *status quo*, sostenendo il dibattito tra l'affermazione dei diritti fondamentali (sanciti dalla *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e delle Libertà fondamentali* del 1948) e l'insieme delle questioni sulla cittadinanza connesse alla sfera territoriale, che corrisponde alla sfera di efficacia del potere statale. In questi termini, l'aspetto critico della questione non risiede nell'individuazione di limiti da superare, ma nell'evidente tensione tra universalità dei diritti e particolarismi nazionali che rende imprecisata, equivoca e paradossale l'immagine del soggetto titolare di diritti e che risulta costruita sulla contemporaneità di forme della distinzione: inclusione/esclusione, cittadinanza mondiale/cittadinanza nazionale, diritti universali/diritti legati alle sovranità statali.

Si tratta di un contrasto rinvenibile dall'analisi della stessa definizione di cittadinanza europea che, nel mentre contempla la condizione di appartenenza di una pluralità di individui ad una stessa comunità, ne sancisce l'acquisibilità previo possesso di una cittadinanza nazionale «cittadino europeo è colui che ha la nazionalità di uno degli Stati membri» (*Trattato sull'Unione Europea*, 1992).

2. La natura politica dell'Unione Europea

Non si può comprendere il senso del concetto di cittadinanza europea, in termini di acquisizione evolutiva, senza fare riferimento al susseguirsi degli eventi storici e geopolitici che portano all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht (1993) che, di fatto, istituisce l'Unione Europea e che, attraverso politiche di cooperazione a più livelli, sottolinea il rafforzamento della tutela dei diritti e degli

interessi dei cittadini degli Stati membri mediante l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione. Negli anni immediatamente precedenti, infatti, l'Europa è segnata da avvenimenti straordinari, primo tra tutti la caduta del muro di Berlino nel 1989, che rappresenta anche la fine di condizioni geo-politiche fino ad allora consolidate; vengono infatti meno i blocchi politico-militari costruiti durante la guerra fredda e lo Stato tedesco viene riunificato sotto un unico regime politico-sociale. Tale evento contribuisce a ridisegnare l'intero sistema di relazioni internazionali e ad instaurare rapporti con le forze politiche degli Stati comunisti come Russia, Polonia, Ungheria, Jugoslavia, Romania, Bulgaria e Cecoslovacchia (Preite, 2013, pp. 266-267).

A partire dal processo di unificazione della Germania, quindi, gli Stati sono incoraggiati ad adottare una politica di maggiore integrazione, sia perché il peso politico della Germania è cresciuto, in forza anche del maggior numero dei suoi rappresentanti al Parlamento europeo, sia perché l'espansione a est dell'Europa richiede una politica comune nella gestione dei rapporti e nei controlli dei confini.

Gli Stati nazionali, partiti qualche anno prima con l'idea di rafforzare principalmente il coordinamento monetario, si trovano costretti dai nuovi eventi politici a promuovere una maggiore coesione, anche se numerosi paesi sono maggiormente orientati al perseguimento di politiche volte prevalentemente alla creazione di un'area di mercato più ampia piuttosto che alla realizzazione di una maggiore integrazione degli Stati, con inevitabili ricadute sul problema della cittadinanza e sulla conseguente attribuzione di diritti quali, per esempio, quelli legati alla libera circolazione dei cittadini. Occorrono, dunque, strutture istituzionali nuove; la Comunità inizia così a modificare radicalmente i suoi rapporti, la sua struttura e le sue regole in vista della creazione di un ordine nuovo. Bangemann è il principale garante di queste istanze e il più convinto sostenitore delle politiche di rinnovamento per dare maggiore forza alle istituzioni europee, principalmente per rispondere al grave deficit di democrazia presente in questi nuovi territori.

I nuovi obiettivi della politica europea emergono nel Summit di Strasburgo del 1989, che istituisce la conferenza intergovernativa incaricata di preparare un nuovo trattato. Gli obiettivi della politica europea sono formalizzati nel *Martin report*, adottato dal Parlamento europeo il 27 febbraio 1990, il primo documento

ufficiale che pone l'accento sulla necessità di trasformare la Comunità in una Unione di Stati federali, indicando le aree nelle quali le competenze comunitarie sono insufficienti: l'unione politico-monetaria, la politica sociale e l'ambiente, la politica estera, nonché il diritto di cittadinanza europea e la protezione dei diritti fondamentali, prevedendo misure efficaci orientate ad un legame più stretto tra istituzioni comunitarie e cittadini (*ivi*, p. 268).

Il 19 aprile del 1990, Kohl e Mitterrand inviano una lettera al Presidente del Consiglio Europeo, Haughey, nella quale propongono una seconda conferenza intergovernativa per procedere alla revisione del Trattato. La Comunità ha ancora importanti problemi da risolvere, come il completamento del mercato unico e la realizzazione di un'unione monetaria. È necessario, secondo Mitterrand e Kohl, conferire una legittimazione democratica all'Unione, rendere le istituzioni più efficienti, garantire unità e coerenza nell'azione politica, economica e, dunque, monetaria. Secondo Haughey, la Comunità deve agire sul piano internazionale mostrando una sola identità politica e una politica comunitaria che si delinea sempre più unitaria e salda. Lo sforzo politico deve essere indirizzato, dunque, sia verso un'integrazione più efficace e forte tra gli Stati, sia verso il mantenimento dell'*acquis communautaire* quale complesso organico di diritti, doveri e obiettivi politici che accomunano e vincolano gli Stati membri, il cui accoglimento dovrebbe avvenire, senza riserve, nei rispettivi ordinamenti nazionali, adattandoli e riformandoli in funzione di esso. Inoltre, tutti gli Stati ritengono che il diritto di cittadinanza europeo debba rappresentare uno dei pilastri fondamentali per il nuovo progetto politico.

Tra i paesi maggiormente interessati alla questione della cittadinanza europea, emerge la Spagna. Il primo ministro spagnolo Gonzalez propone di inserire il diritto di cittadinanza nel Trattato, dichiarando la necessità di dare un contenuto reale alla politica europea attraverso la creazione di uno spazio economico integrato, una comune politica estera, una comune politica per la sicurezza e la previsione di un diritto di cittadinanza europea che debba conferire diritti economici, politici, sociali di matrice marshaliana. La proposta è accolta da Delors, Presidente della Commissione, il quale ritiene che gli obiettivi principali della politica europea debbano essere la creazione di una cooperazione concreta tra gli Stati, la previsione

del diritto di cittadinanza, così come proposto dal primo ministro Gonzalez, e il conferimento di maggiore efficienza alle istituzioni comunitarie per rispondere alle istanze derivanti dalla nuova situazione geopolitica e per assicurare coerenza e unità nell'azione internazionale.

Nel resoconto iniziale sulla politica dell'Unione del 16 novembre 1990, a Roma, il Presidente del Consiglio Europeo Andreotti ribadisce, allineandosi alla proposta della Spagna, l'importanza della partecipazione dei cittadini alla costruzione dell'Unione Europea, la necessità che sia inserito il diritto di cittadinanza europea all'interno del Trattato³ e che la nozione di cittadinanza europea assuma un ruolo supplementare a quella degli Stati nazionali oltre che comprendere i diritti acquisiti e quelli futuri scaturenti dalla cittadinanza europea e dallo sviluppo politico dell'Unione, in particolare: diritto di voto, di residenza, di movimento, di protezione diplomatica, di tutela dei diritti umani.

La Germania non concorda con il percorso intrapreso evidenziando, a suo modo di vedere, la contraddizione tra lo sforzo di creare delle condizioni eque per i cittadini attraverso il riconoscimento della cittadinanza europea e la realtà che la vede differente sia per condizioni economiche che sociali. Il discorso sulla solidarietà tra paesi che gli spagnoli invocano non può essere accolto dai tedeschi, poiché a loro avviso si sottraggono energie e risorse alla politica estera e di sicurezza. Tuttavia, il Documento conclusivo del Consiglio appare in linea con la proposta spagnola di concepire la cittadinanza come concetto dinamico.

Sempre nello stesso anno vengono redatti alcuni documenti di riflessione e approfondimento sulla proposta spagnola. Un documento formulato dal Segretario Generale alla presidenza del Consiglio che elabora il cosiddetto *non paper* o documento per la discussione⁴; un *memorandum* portoghese, nella sostanza molto simile alla proposta degli spagnoli (Laursen e Vanhoonacker, 1992); una lettera presentata da Kolh e Mitterrand al Presidente del Consiglio Andreotti (*Ibidem*), nella quale si enfatizza l'importanza del ruolo che la cittadinanza avrebbe potuto svolgere per la politica europea, in termini di riduzione del deficit democratico

³ Cfr. *Documento Commissione* (1990b, 1), Council 1990.

⁴ Cfr. *Documento Commissione* (1990b), *addendum*. Council 1990.

esistente a livello comunitario e la necessità di ampliare i poteri del Parlamento europeo.

Infine, il dibattito sulla cittadinanza si arricchisce di una successiva formulazione degli spagnoli redatta il 21 febbraio del 1991, contenente la proposta di inserire nel Trattato una definizione in termini di ‘cittadinanza dinamica’ e che diviene documento fondamentale per la stesura del Trattato di Maastricht. Il riferimento ad una cittadinanza dinamica deve infatti garantire l’ampliamento della sfera dei diritti in base allo sviluppo di ogni politica europea perseguita dall’Unione. Inoltre, la Commissione, sostenuta dal Parlamento e da alcuni Stati, riafferma decisamente l’unicità della costruzione europea e propone di introdurre nel Trattato un riferimento alla vocazione federale dell’Unione (Curti Gialdino, 1993).

Tra il 9 e il 10 dicembre del 1991, si tiene il Consiglio Europeo di Maastricht e, dopo trenta ore di discussione, si raggiunge un primo accordo sui due progetti (sull’unione monetaria e sull’unione politica), accorpati in un unico testo da due Commissioni nominate appositamente.

La cittadinanza europea disegnata da Maastricht preannuncia un nuovo ordine sociale di matrice politica, economica e giuridica che, negli anni a venire, rappresenterà per l’Europa una straordinaria forza di attrazione grazie ad una trasformazione istituzionale coincidente con un processo di armonizzazione intorno ad un nucleo di principi sorretti dalla circolazione delle idee e dalla condivisione di valori comuni (Angelini, 2007, p. 15). Il Trattato di Maastricht, inoltre, determina alcune significative iniziative e produce qualche positivo risultato connesso all’esigenza di rafforzare la collaborazione in materia penale e di implementare le condizioni che la rendano più facilmente praticabile grazie alla costituzione del cosiddetto Terzo Pilastro, comprendente il settore Giustizia e Affari Interni, nonostante i limiti ancora connessi al peso determinante della volontà dei singoli Stati membri.

Nonostante questi passi in avanti, il tema della cittadinanza europea definirà anche un luogo dove si riproporranno nuove forme di esclusione e discriminazione per i non appartenenti (Rafaraci 2007), segnale della distanza tra universalismo dei diritti e ‘forme di selettività nella tutela dei diritti’ legate ai particolarismi nazionali

e giustificate da esigenze di sicurezza e di lotta al terrorismo internazionale (D'Ignazio e Gambino, 2010).

3. La cittadinanza dopo il Trattato di Maastricht

Nel decennio successivo al Trattato di Maastricht, si apre un acceso dibattito sul ruolo delle istituzioni europee, sulla cittadinanza e sui diritti fondamentali. Questo fervore è caratterizzato dalla comparsa di differenti scuole di pensiero. In altri termini si tratta di costruzioni intellettuali che rappresentano le principali linee di discussione sulle tendenze del dibattito politico ed accademico, l'*acquis académique* (Wessels, 1994).

La prima scuola di pensiero concentra la sua analisi sulla «attuazione progressiva» di Maastricht. Secondo tale impostazione il Trattato, formalmente legittimato, pur se con delle lacune strutturali e alcune ambiguità costruttive del testo globale, riflette la volontà e la ferma convinzione di molti rappresentanti politici europei che le clausole, gli strumenti e le risorse in esso previsti condurranno progressivamente l'Unione Europea ad affrontare le sfide future da una posizione maggiormente favorevole.

La seconda linea interpretativa ritiene, invece, che Maastricht rappresenti soltanto un momento importante all'interno di una strategia di costruzione graduale del progetto europeo che condurrà ad un nuovo stadio nell'evoluzione degli Stati. Il Trattato, privo al suo interno di obiettivi chiari o riconoscibili, deve essere quindi interpretato in termini evolutivi.

Un'ulteriore scuola di pensiero pone, invece, l'accento su un'interpretazione in senso federale dei nuovi elementi del Trattato. Soltanto una Costituzione democratica elaborata dagli europei per gli europei sarebbe in grado di colmare il radicato senso di mancanza di legittimazione di Maastricht.

L'approccio della quarta scuola auspica una riforma radicale dell'Unione Europea in termini di sussidiarietà al fine di «decomunitarizzare» le competenze comunitarie. La nuova Costituzione dovrebbe delimitare con chiarezza il campo di

azione dell'Unione Europea, elencando in modo chiaro una serie definita di competenze esclusive e vincolanti⁵.

L'ultima corrente di pensiero, infine, considera il Trattato di Maastricht come un passo già obsoleto e quindi destinato a essere sostituito da forme più competitive di cooperazione e di coalizione tra i diversi Stati dell'Europa. Secondo tale prospettiva, la mancanza di legittimazione di cui si è parlato riflette un quadro storico cui non si sarebbe potuto rimediare con una «costruzione costituzionale» o «istituzionale» a livello europeo. Tale scuola di pensiero si propone, dunque, di «de-costituzionalizzare» le forme realizzate fino a quel momento, con lo scopo di salvare le Costituzioni nazionali dall'erosione prodotta da tentativi sovranazionali e pertanto «contrari alla storia» (Wessels, 1994, p. 41).

In ogni caso, tutte le linee interpretative trovano sul loro percorso una serie di appuntamenti istituzionali che contribuiscono ad ampliare il concetto di cittadinanza e la posizione delle istituzioni europee all'interno dell'Unione.

Un primo appuntamento importante, dopo Maastricht, è rappresentato dal Consiglio europeo di Amsterdam del 18 giugno 1997, in cui si raggiunge un accordo sul nuovo Trattato per l'Europa (Trattato di Amsterdam), firmato il 2 ottobre del 1997 ed entrato in vigore nel maggio del 1999.

Il Trattato di Amsterdam consolida e amplia le indicazioni offerte dal Trattato di Maastricht, riconsiderando la fisionomia e le procedure delle istituzioni europee alla luce delle future prospettive di allargamento e rappresenta, infine, un progresso sulla via dell'integrazione politica dell'Unione Europea. Questo Trattato introduce ufficialmente il concetto fondamentale di cittadinanza europea specificandone i principi a partire dai quali tale cittadinanza, con i diritti ad essa connessi, viene garantita da parte dell'Unione Europea (Preite, 2013); una Unione fondata sullo stato di diritto, sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed in cui sono previste diverse forme di tutela: a) dei diritti dei consumatori, intervenendo a difesa della loro salute, della loro sicurezza e dei loro legittimi interessi economici; b) dei cittadini e delle persone giuridiche aventi sede o domicilio in uno Stato membro, attraverso il diritto a ricevere

⁵ Le istituzioni indipendenti (Commissione, Corte, ecc.) vengono interpretate come forze intrinseche che spingono verso una centralizzazione che andrebbe ridimensionata.

un'informazione trasparente sui documenti relativi all'operato del Parlamento, della Commissione e del Consiglio dei Ministri; c) da tutte le forme di discriminazione sessuale, etnica o razziale, religiosa e politica.

Tuttavia, uno dei nodi irrisolti con l'approvazione del Trattato di Amsterdam resta il moderno assetto istituzionale da dare all'Europa in previsione del futuro allargamento ad altri Stati. Il problema sostanziale è quello di dotare le istituzioni comunitarie di procedure decisionali più semplici ed efficaci. Per dare una risposta tangibile a tali problematiche, il 14 febbraio del 2000 è convocata una nuova Conferenza intergovernativa, incaricata di elaborare una bozza di Trattato contenente le necessarie modifiche istituzionali in vista dell'allargamento dell'Unione. Nel febbraio del 2003 entra in vigore il Trattato di Nizza.

La materia dei diritti fondamentali, come diritti posti alla base dell'ordinamento dell'Unione, acquista rilievo proprio con la Carta dei diritti fondamentali, che fissa, in un testo organico, una serie di diritti civili, politici, economici e sociali, riconosciuti dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, definiti dalla Convenzione di Roma, dai Trattati sull'Unione europea, dalla Carta sociale europea, dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e della corte dei diritti umani di Strasburgo. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea sancisce il carattere fondamentale, la portata dei diritti umani per i cittadini dell'Unione e il concetto di cittadinanza: «È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima»⁶. Tuttavia, al momento della redazione del Trattato di Nizza si ignorano i tempi, le modalità e l'ordine dei candidati che avrebbero di lì a poco aderito all'Unione. Ciò fa risultare il Trattato di Nizza incompleto e limitato.

Solo con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009), l'Unione Europea si dota di un nuovo e moderno assetto istituzionale. Si dà così una risposta alle istanze di ammodernamento delle istituzioni europee, uscendo definitivamente

⁶ Cfr. *Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i trattati che istituiscono le comunità europee e alcuni atti connessi*, (2001/c 80/01) e la *Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea*, (2000/C 364/01).

dalla fase di stallo seguita alla bocciatura della Costituzione europea nei referendum francese e olandese del 2005 (Bassanini e Tiberi, 2008, p. 9).

4. Cittadinanza e diritti fondamentali

Gli anni di Maastricht non rappresentano per la cittadinanza europea la realizzazione di una mera necessità formale, ma piuttosto l'insieme di auspici, speranze e quindi istanze da sottoporre in futuro al sistema giuridico.

La cittadinanza europea rappresenta una condizione nuova, sia rispetto alla nozione tradizionale connessa all'idea di esclusività e appartenenza nazionale, sia rispetto alla condizione di chi possiede una doppia cittadinanza statale. Il doppio cittadino è, in effetti, una persona che entra in relazione con una pluralità di ordinamenti giuridici, ciascuno dei quali gli riconosce una determinata sfera di garanzie, di libertà, di sicurezza, di giustizia e di responsabilità.

In tale prospettiva la nozione di cittadinanza si libera dalla statualità e dall'esclusività per indicare una più ampia sfera di libertà e di partecipazione democratica. Tuttavia, come cittadinanza necessariamente aggiuntiva a un'altra, quella europea offre motivo di riflessione al di là della sua stessa natura e funzione fornendo elementi di analisi sulla sua «fisiologica» inclinazione a rimettersi perennemente in discussione, tanto più in una fase storica nella quale è in discussione il destino dello Stato nazionale e delle forme di organizzazione politica ad esso correlate.

Quello che si coglie è, tuttavia, una tensione dialettica tra 'cittadinanza statale' legale e formale (perché attribuita dalla legge astrattamente, indipendentemente dall'effettivo esercizio delle relative libertà) e 'cittadinanza costituzionale' sostanziale (corrispondente cioè all'effettivo esercizio delle libertà costituzionali) ed espressione dei diritti dell'uomo.

La cittadinanza europea non colma vuoti delle cittadinanze nazionali e non rappresenta un superamento della nozione tradizionale di cittadinanza che rimane, sul piano sostanziale, strettamente radicata al concetto di nazionalità ed esclusività, a meno che i diritti legati alla nuova definizione non acquistino consistenza giuridica. In tal senso, la cittadinanza europea apre nuovi spazi e nuove prospettive, come nella ridefinizione del complesso dei diritti di una Carta Europea in una

Costituzione Europea.

Lo *status* di cittadino europeo non si definisce, dunque, solo sulla base delle prescrizioni contenute nel Trattato di Maastricht, ma si amplia di tutte quelle posizioni e diritti, nel tempo riconosciuti e tutelati dalle diverse istituzioni comunitarie, dimostrando che l'ordinamento europeo procede in maniera evolutiva, comprendendo il passato e proiettandosi verso il futuro. Peraltro, una caratteristica peculiare del concetto di cittadinanza, così come definita nel Trattato, è l'elemento dinamico, cioè la possibilità di mutare in relazione all'evoluzione delle politiche europee e ai cambiamenti sociali ed economici.

La Corte di Giustizia dell'Unione, nel corso degli anni, ha riconosciuto diritti soggettivi in capo ai cittadini in virtù dei diritti fondamentali previsti nelle Costituzioni degli Stati membri o nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Tali statuizioni, considerate come forme embrionali del riconoscimento della cittadinanza europea e utilizzate come criteri ispiratori per dirimere controversie, sono ben presto divenute fondamentali per le istituzioni e per il diritto europeo.

La tutela dei diritti fondamentali costituisce un principio fondatore dell'Unione Europea e il presupposto indispensabile della sua legittimità. Questa realtà è già espressa nel Trattato sull'Unione Europea, dove all'art. 6 (ex articolo F) dispone che «l'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri», mentre il paragrafo 2 dello stesso articolo sancisce che «l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri in quanto principi generali del diritto comunitario».

Nessun riferimento prima di tale articolo è fatto nella legislazione comunitaria riguardo alla tutela dei diritti fondamentali, anche se la consapevolezza di riconoscere una tutela integrale e maggiormente esaustiva dei diritti fondamentali è già avvertita nel passato.

Nel 2000, con l'emanazione della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea viene definitivamente sancito che «L'Unione Europea si fonda, sin dalla sua creazione, sul rispetto dei diritti dell'uomo, delle istituzioni democratiche e

sull'osservanza della legge, e questi sono i valori sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali. Il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future»⁷.

Tra i contenuti costituzionali più rilevanti del Trattato di Lisbona del 2007, ereditati dal vecchio Trattato costituzionale, vi è sicuramente il riconoscimento alla Carta dei diritti fondamentali dello stesso valore giuridico dei trattati (Cartabia, 2008, p. 89), conferendole così carattere giuridicamente vincolante all'interno dell'ordinamento dell'Unione, con lo scopo di riordinare il sistema di norme sui diritti fondamentali già presenti nel sistema comunitario e di renderle conoscibili e maggiormente fruibili (Ziller, 2003, p. 17). In altri termini, la principale finalità della Carta sarebbe quella di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali, alla luce dell'evoluzione sociale, degli sviluppi scientifici e del progresso tecnologico rendendo tali diritti più visibili e facilmente identificabili (Cartabia, 2008, p. 92).

La Carta manifesta una natura 'costituzionale' sin dal preambolo, dove viene precisato che l'Unione «pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia». Tale cittadinanza si aggiunge a quella nazionale, perché, diversamente dalla cittadinanza statale, si fonda «sulla volontà espressa dai paesi membri di creare un'Unione sempre più stretta tra i rispettivi popoli e di rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei propri cittadini all'interno di uno spazio politico europeo» (Morviducci, 2017).

La Carta affronta poi in un unico testo l'insieme dei diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei e di tutti i residenti, raggruppandoli in sei parti secondo le categorie dei diritti fondamentali: dignità (artt. 1-5); libertà (artt. 6-19); uguaglianza (artt. 20-26); solidarietà (artt. 27-38); cittadinanza (artt. 39-46); giustizia (artt. 47-50). La garanzia di tutti i diritti e i principi enunciati, assunti come valori fondamentali dell'Unione, fa emergere un modello sociale europeo; infatti, evitando di seguire schemi di gerarchia, si osserva che i diritti sono collocati tutti su un piano paritario, in tal modo evitando la storica contrapposizione tra diritti sociali, il cui *status* giuridico è spesso oggetto di controversie negli ordinamenti degli Stati membri, e tutti gli altri diritti fondamentali (Bifulco et al., 2001, p. 16).

⁷ Cfr. *Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea*, (2000/C 364/01).

Con riferimento alla *dignità*, la Carta non attribuisce alla persona un diritto alla dignità, ma ne riconosce l'esistenza di fatto e ne sottolinea l'inviolabilità, esprimendo la centralità della persona umana come essere unico e irripetibile. Da qui il duplice dovere di non intaccare tale dignità e contemporaneamente di porre in essere tutte le misure di protezione verso possibili violazioni. In particolare, viene espresso il dovere di tutelare la vita come valore supremo per l'umanità, includendo il diritto all'integrità della persona, la proibizione della tortura e delle pene, di trattamenti inumani o degradanti, la proibizione della schiavitù, del lavoro forzato e il divieto della pena di morte. Viene inoltre sottolineato il diritto alla propria integrità fisica e psichica che comporta, soprattutto nell'ambito della medicina e della biologia, il rispetto del consenso libero e informato della persona, il divieto delle pratiche eugenetiche, il divieto di fare del corpo umano e delle sue parti in quanto tali una fonte di lucro e infine il divieto della clonazione riproduttiva degli esseri umani.

Il capo della Carta dedicato alla *Libertà* si apre con la disposizione «ogni individuo ha diritto alla libertà e alla sicurezza», che può apparire eccessivamente ampia e indeterminata se non viene riempita di volta in volta di contenuti specifici (Celotto, 2001, p. 72).

Sono infatti indicati una serie di diritti, alcuni attinenti all'individuo in relazione alla sua vita privata e familiare e al proprio domicilio, altri alla protezione dei dati personali da un utilizzo improprio legato agli sviluppi tecnologici, altri ancora connessi alla sfera pubblica come la libertà di espressione, di riunione, di pensiero, di coscienza e di religione.

Altri diritti attengono alla sfera professionale come la libertà d'impresa. Tra le attività che il soggetto può esplicare vi è quella della ricerca scientifica che, in base alla Carta, è considerata libera anche se sono posti dei limiti alla ricerca medico-biologica proprio a tutela della dignità e dell'integrità umana.

Altri diritti ancora riguardano delle prerogative che l'individuo può rivendicare nei confronti di terzi, come la proprietà, o nei confronti del potere pubblico, come per esempio il diritto di asilo e il diritto all'istruzione. È conferita altresì la libertà per i genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei figli secondo le proprie convinzioni, religiose e pedagogiche. Da notare come l'art. 9, relativo al diritto di

sposarsi e costituire una famiglia, l'art. 10 comma 2, relativo all'obiezione di coscienza e l'art. 14 comma 3, relativo alla libertà di creare istituti di insegnamento, rimandano alla disciplina nazionale.

Vi è poi il diritto alla formazione professionale; in relazione ai principi dell'*acquis communautaire*, è sancita la libertà per ogni individuo di esercitare un lavoro, una professione liberamente scelta, senza limite alcuno e sicuramente non territoriale, equiparando i cittadini extracomunitari (aventi permesso regolare di soggiorno negli Stati membri) ai cittadini europei per quanto attiene le condizioni di lavoro, di istruzione e di formazione.

Altro principio fondamentale per l'ordinamento comunitario è quello dell'*uguaglianza*, previsto per tutti gli individui davanti alla legge. La critica a questa formula introduttiva e generale è rivolta ad un approccio che parrebbe sottrarsi alla realtà delle disuguaglianze reali, attraverso l'affermazione di un'uguaglianza formale, che farebbe trascurare la necessità di azioni volte a rimuovere le disuguaglianze di fatto (Rodotà, 2001, pp. 81-82).

La Carta fa divieto di operare qualsiasi forma di discriminazione fondata sul sesso, sulla razza, sul colore della pelle, sull'origine etnica o sociale, su caratteristiche genetiche, o ancora per la lingua, per la religione, per le convinzioni personali, per le opinioni politiche e per le tendenze sessuali.

Il principio di uguaglianza deve essere considerato fondamentale, imprescindibile anche in materia di occupazione e impiego. Uomini e donne, a parità di mansioni, devono percepire lo stesso trattamento economico. Possono tuttavia essere adottate delle misure volte a sostenere e a favorire l'esercizio di attività professionali da parte del sesso sottorappresentato, oppure a eliminare o compensare svantaggi nelle carriere professionali o causati da fattori sociali e culturali.

È riconosciuto, altresì, il diritto dei minori alla protezione e a ricevere cure per il proprio benessere. In particolare, ai minori è riconosciuto il diritto di opinione nel caso in cui si debbano prendere delle decisioni che li riguardano, ovviamente in funzione della loro età e maturità.

La Carta individua altre due categorie 'deboli' da proteggere, la prima rappresentata dagli anziani e la seconda dai disabili, affinché possano avere il diritto di partecipare alla vita della comunità.

Con il capo IV dedicato alla *solidarietà*, la Carta europea sembra costituzionalizzare un nuovo diritto al *welfare* quando prevede un diritto ad una esistenza dignitosa, all'assistenza e prevenzione sanitaria, alle ferie retribuite, al diritto a conciliare la vita familiare con quella professionale.

È riconosciuto il diritto di ottenere tutela da parte dei servizi sociali che aiuteranno qualsiasi lavoratore in caso di malattia, infortunio, dipendenza e vecchiaia, in caso di perdita del posto di lavoro in qualsiasi Stato membro essi si trovino, anche se residenti in altri Stati dell'Unione. La Carta impone divieti e limiti al lavoro minorile (la cui età minima è inferiore a quella in cui si termina la scuola dell'obbligo), fatte salve normative più favorevoli agli stessi. Limitazioni vengono imposte al tipo di lavoro che i giovani dovranno eseguire che dovrà essere tale da non impedire loro un sano sviluppo psicofisico.

Innovativo è anche l'articolo a tutela dei consumatori, dei quali non solo si vuole salvaguardare la salute, ma anche la sicurezza e gli interessi, soprattutto alla luce dalle problematiche attuali riguardanti la commercializzazione di cibi transgenici (in merito ad una possibile nocività), la previsione dell'obbligo di un'etichettatura che sia rispondente alle reali sostanze contenute nel prodotto o al loro processo di formazione.

Anche il tema della *Cittadinanza* è oggetto di specifiche norme che ripropongono i diritti sanciti nel Trattato di Maastricht, come il diritto di elettorato passivo ed attivo al Parlamento europeo per qualsivoglia cittadino solo in base al requisito della residenza e non in base a quello della cittadinanza e il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per ogni cittadino dell'Unione nel paese di residenza. È riproposto anche il diritto di ricorrere al Mediatore, di proporre petizione al Parlamento e di ottenere tutela diplomatica e consolare.

La Carta attribuisce un nuovo elemento al diritto di circolazione, previsto dal Trattato CEE, ossia quello di consentire tale diritto non solo ai cittadini europei, ma anche a quelli extracomunitari che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro.

Innovativa e fondamentale è l'introduzione dell'istituto della tutela del cittadino comunitario nei confronti dell'attività delle pubbliche amministrazioni. In particolare, è previsto il diritto di ogni cittadino ad ottenere decisioni eque ed imparziali in un limite ragionevole di tempo e obbliga la pubblica amministrazione a motivare le proprie decisioni o provvedimenti; inoltre prevede per il cittadino il diritto di essere ascoltato prima che l'autorità ponga in essere, nei propri confronti, qualsiasi decisione che possa recargli pregiudizio. È sancito anche il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni Comunitarie, della Commissione, del Consiglio, del Parlamento.

La Carta introduce un principio importante: il diritto del cittadino e l'obbligo da parte della Comunità al risarcimento dei danni cagionatigli dalle istituzioni Comunitarie o dai suoi agenti. Tale principio è importantissimo, poiché pone dei limiti all'attività delle istituzioni europee e protegge il cittadino anche nei confronti delle stesse; ciò dimostra l'ispirazione della Carta ai principi democratici più elevati, oltre l'intento di avere come obiettivo primario l'interesse del cittadino.

Infine, i diritti compresi nel capo dedicato alla *giustizia* sono quelli tutelati in qualsiasi stato democratico, sono cioè alla base dello stato di diritto. Tuttavia la loro previsione a livello europeo non può considerarsi superflua, poiché deve essere considerato come un ulteriore elemento rafforzativo della posizione di ciascun cittadino. I principi relativi alla giustizia sono stati inseriti nella Carta anche per un bisogno di completezza, poiché essa potrà porsi come Costituzione di uno Stato federale.

Il parallelismo tra diritti, solidarietà e cittadinanza esplicitato dalla Carta evidenzia pertanto il tratto di una progressiva estensione transterritoriale della vita sociale e politica, tale da poter immaginare una cittadinanza 'flessibile' (Ong, 2004) e 'multilivello' (Hall e Held, 1989, pp. 173-188), che prevede il coinvolgimento del soggetto politico in più di una comunità politica e oltre i confini statali.

Alla cittadinanza che si realizza nel 'diritto ad avere diritti' si affianca però un'altra dimensione della cittadinanza, che riguarda l'esperienza collettiva, derivante da legami affettivi di identificazione e solidarietà che rispecchiano gli aspetti soggettivamente vissuti dell'appartenenza alla comunità. Pertanto il sentimento di cittadinanza non può essere semplicemente ricondotto alle modalità

con le quali essa si realizza dal punto di vista politico-giuridico, ma richiede pratiche di cittadinanza in grado di connettere l'identità soggettiva a quella collettiva (Greblo, 2014).

Conclusioni

Come criterio giuridico formale la cittadinanza identifica una condizione che acquista rilevanza per il diritto in virtù dell'appartenenza del soggetto allo Stato nazionale per connessioni territoriali o legami di parentela. In altri termini, per il diritto positivo la cittadinanza è uno *status* e quindi la qualità attribuita ad un soggetto, presupposto necessario di una varietà di diritti e doveri. Per conseguenza, non risulta possibile divenire o cessare di essere cittadini sulla base di una libera ed autonoma decisione del singolo, ma in forza di leggi imperative dello Stato ed anche quando la legge lascia spazio alla volontà del singolo non si tratta di una volontà assolutamente libera, ma vincolata ai casi previsti dalla legge (Rescigno, 2000, pp. 124-127).

La riflessione e l'analisi sulla cittadinanza europea e il suo carattere dinamico, senza tuttavia intaccare il progetto utopico di cittadinanza universale, evidenzia un contrasto di fondo tra la condizione di appartenenza di una pluralità di individui a una stessa comunità e il fatto che tale condizione rappresenti una prerogativa esclusiva per chi è già in possesso della cittadinanza in un paese dell'Unione.

Come afferma Loretoni, dopo il Trattato di Maastricht, la cittadinanza europea, unitamente alla giurisprudenza della Corte europea di giustizia e al principio della preminenza del diritto comunitario su quello nazionale, indurrebbe a considerare l'Unione Europea una forma inedita di federazione, mentre, facendo riferimento all'insieme delle politiche sociali o a questioni di ordine interno, la cittadinanza sarebbe riconducibile *in primis* agli Stati membri, il cui ruolo, così, assumerebbe rilevanza rispetto all'Unione (Loretoni, 2001, p. 18).

Il Trattato, pertanto, non ha avuto la funzione di colmare i vuoti delle cittadinanze nazionali, ma semmai di aprire nuove prospettive, come la ridefinizione del complesso dei diritti in una Carta europea, che, tuttavia, con i suoi buoni propositi, ha un significato differente dalla stesura di una Costituzione europea.

La cittadinanza europea disegnata da Maastricht prefigura infatti un nuovo ordine economico, giuridico, sociale, politico che, in linea di principio, incoraggia la libera circolazione delle persone e la possibilità di cercare opportunità di lavoro e di cittadinanza sociale in qualunque paese si presentino, ma al tempo stesso rinnova meccanismi di esclusione per i non appartenenti.

La tensione che pertanto si delinea tra universalità dei diritti e particolarismi nazionali rende equivoca e paradossale l'immagine del soggetto di diritti, che risulterebbe costruita sulla contemporaneità di forme della distinzione: inclusione/esclusione, cittadinanza mondiale/nazionale, diritti universali/diritti legati alle sovranità statali.

Come ipotizzare, dunque, lo spazio della mondialità globale se chi non ha la nazionalità di uno Stato membro non può entrare a far parte della comunità, e chi vi entra lo fa attraverso la mediazione della propria appartenenza nazionale?

Il percorso di integrazione europea non fa altro che rimettere in gioco le nazioni, sia in senso politico che culturale; ma l'Europa non è uno Stato, non è una nazione e neppure un popolo (*ivi*, pp. 121-135). Tra le questioni emergenti, rimaste irrisolte, permane la difficoltà di poter utilizzare i concetti ereditati dalla tradizione, come Stato e nazione, per definire l'Europa; inoltre la mancanza di un *demos*, che, tuttavia, rappresenta un'entità destinata a nascere e a formarsi poco alla volta, così come accaduto secoli prima per le nazioni.

In questa prospettiva, dunque, sarebbe erroneo interpretare l'assenza di un *demos* come un ostacolo giuridico per lo sviluppo di una democrazia europea, ma andrebbe interpretata piuttosto come una sfida politica e culturale che deve impegnare la volontà comune ad affrontare anche le diversità (non soltanto a livello legislativo, ma anche a livello culturale, territoriale e antropico) che emergono nell'Unione Europea, non con esasperato scetticismo, che induce a chiedersi se effettivamente esista l'Europa, né con ingenuo ottimismo che porta ad identificare l'Europa proprio nelle differenze emergenti.

Il continuo prodursi delle differenze anche tra parlamento europeo e parlamenti nazionali e il continuo rimando dell'uno agli altri può essere interpretato, tuttavia, come indice di vitalità e dinamismo del 'progetto europeo', la cui peculiarità è

quella di caratterizzarsi come unità nella diversità, unità della differenza direbbe Luhmann (1984).

Anche la discussione sulla cittadinanza, allora, si può leggere alla luce di queste riflessioni: una cittadinanza europea unita, pur nella diversità delle cittadinanze nazionali. Il raggiungimento di una possibile fusione tra i due aspetti potrà essere probabilmente solo il frutto di un lungo percorso storico, che ha già accompagnato la nascita degli Stati nazione e, allo stesso modo, sta accompagnando, pur con le difficoltà del caso, la nostra storia di cittadine e cittadini europei.

Bibliografia

- Angelini F. (2007). *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, CEDAM, Padova.
- Bassanini F., Tiberi G. (2008). *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna.
- Bifulco R., Cartabia M., Celotto A. (a cura di) (2001). *L'Europa dei diritti*, Il Mulino, Bologna.
- Bobbio N. (1992). *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino.
- Bonaiuti G., Collina V. (2010). *Storia delle dottrine politiche*, Le Monnier, Perugia.
- Bruno F. (2012). *Stati membri e Unione europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, Giappichelli, Torino.
- Cartabia M. (2008). *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in Cartabia M. (2008). *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in F. Bassanini F., Tiberi G., *La Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna.
- Celotto A. (2001). *Diversità culturale, religiosa e linguistica* in Bifulco R., Cartabia M., Celotto A. (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Il Mulino, Bologna.
- Chiti-Batelli A. (1999). *Mazzini precursore dell'idea di federazione europea?*, in *Il Federalista*, anno XLI, n. 1.
- Curti Gialdino C. (1993). *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma.
- D'Ignazio G. e Gambino S. (2010) (a cura di). *Immigrazione e diritti fondamentali. Fra Costituzioni nazionali, Unione Europea e diritto internazionale*, Giuffrè, Milano.

- Ferrajoli L. (1998). *Cittadinanza e società multiculturale*, Editrice Massimo, Milano.
- Greblo E. (2014). I confini della cittadinanza in *Etica&Politica* XVI, 2, pp. 1102-1121.
- Hall S., Held D. (1989). *Citizens and citizenship* in Hall S. Jacques M., *New Times: the changing face of politics in 1990s*, Lawrence and Wishart, London, pp. 173-188.
- Laursen F., Vanhoonacker S. (1992) (Eds.). *The intergovernmental conference on political Union. Institutional reform, new policies and international identity of european economy*, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- Loretoni A. (a cura di) (2001). *Interviste sull'Europa*, Carocci, Roma.
- Luhmann N., De Giorgi R. (1994). *Teoria della società*, Franco Angeli, Milano.
- Marshall T.H. (1976). *Cittadinanza e classi sociali*, UTET, Torino.
- Mastellone S. (2000). *La democrazia etica di Mazzini (1837-1847)*, Archivio Guido Izzi, Roma.
- Montale B. (2002). *Mazzini e l'idea di Europa*, in Preda D., Levi G. (Eds.), *L'europeismo in Liguria. Dal Risorgimento alla nascita dell'Europa Comunitaria*, Il Mulino, Bologna.
- Morviducci C. (2017). *I diritti dei cittadini europei*, Giappichelli, Torino.
- Ong A. (2004). *Flexible citizenship: the cultural logics of transnationality*, Duke University Press, Durham.
- Id. (2013). *Storia ed evoluzione del progetto di cittadinanza nelle istituzioni europee*, in C. Quarta (Ed.), *Per un manifesto della «Nuova Utopia»*, Mimesis Edizioni, Milano.
- Preite G. (2012). *The political project and the roots of democracy in Europe*, in M. Mancarella (Ed.), *Project and Forms of the European Digital Citizenship*, Tangram Edizioni Scientifiche, Trento.
- Id. (2013). *Storia ed evoluzione del progetto di cittadinanza nelle istituzioni europee*, in C. Quarta (Ed.), *Per un manifesto della «Nuova Utopia»*, Mimesis Edizioni, Milano.

- Rafaraci T. (2007) (a cura di). *L'area di libertà sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia*, Giuffrè, Milano.
- Rescigno P. (2000). *Manuale di diritto privato*, Kluwer IPSOA, Milano.
- Rodotà S. (2001). *La Carta come atto politico e documento giuridico* in Manzella A., Melograni P., Paciotti E., Rodotà S., *Riscrivere i diritti in Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Wessels W. (1994). Strategie del dopo Maastrich, *Il Federalista, Rivista di Politica*, n. 1.
- Ziller J. (2003). *La nuova Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna.
- Zolo D. (1994) (a cura di). *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari.
- Id. (2005). *Globalizzazione*, Laterza, Roma-Bari 2005.