

Luigi Moccia

Cittadinanza e legittimazione democratica dell'Unione europea (*)

E' per me un privilegio aprire i lavori di questa giornata di studio dedicata al tema dell'Europa dei popoli e dei cittadini: l' 'altra Europa', rispetto all'Europa degli stati e dei governi. Ma è soprattutto motivo di soddisfazione vedere compiersi un primo, significativo passo, di sicuro il più difficile, di un cammino – che mi auguro seguirà – di affermazione e consolidamento del premio intitolato alla 'cittadinanza europea per l'Europa dei popoli e la pace nel mondo'.

Vorrei premettere, a questo riguardo, almeno una considerazione, che pure vale a introdurre il tema del mio intervento.

Premi di rango – come auspicio e confido anche il nostro possa diventare – dimostrano che tre motivi concorrono in genere a determinarne il successo: lanciare un segnale; gettare un seme; produrre un effetto virtuoso.

Il segnale, è presto detto, consiste nel riaffermare l'esigenza di investire energie e risorse, in primo luogo intellettuali, nello sforzo di completare la costruzione europea, in vista della meta a cui essa è stata sin dai suoi inizi destinata, per ragioni che non cessano di esser quelle di allora, semmai accresciute nel tempo e rese più che mai urgenti.

Se così è, il seme che si vuole gettare non può che esser quello di un rinnovato impegno da parte di tutte le realtà e forze in grado di operare a tal fine: a cominciare da comunità locali, organizzazioni, movimenti d'opinione, strutture e ambienti del mondo della cultura e di quello universitario in particolare, per contribuire alla promozione e realizzazione di iniziative utili a favorire un maggiore radicamento nella società civile di una cultura dell'integrazione europea capace di trasferirvi e innestarvi contenuti e strumenti di conoscenza, informazione, partecipazione e dibattito pubblico, oggi più che mai indispensabili per un rilancio del progetto di costruzione europea.

Se è vero che l'Europa non può esser fatta contro la volontà dei governi nazionali, essa nemmeno può fare a meno di una attiva partecipazione dei suoi cittadini.

Sicché l'obiettivo che ci si può augurare di conseguire, come effetto virtuoso che possa scaturirne, consiste nel fare del premio un motivo e, insieme, un segno visibile e credibile di richiamo attorno all'Unione europea come bene comune che appartiene ai suoi cittadini, per necessità, responsabilità o anche solo per convenienza, più di quanto i suoi cittadini vogliono o possono appartenere ad essa, date le radici nazionali e locali, di lingua, tradizione e cultura, come giustamente indicato dal motto, purtroppo rimosso insieme con altri simboli dell'Unione: *unita nella diversità*.

Si tratta di fare del premio un appuntamento da inserire nell'agenda degli eventi significativi di dibattito sull'Europa e per l'Europa. Obiettivo ambizioso, ma realizzabile nella misura in cui potrà essere data continuità alle edizioni del premio, per il tempo necessario al formarsi di un profilo riconoscibile, che ne identifichi aspetti e propositi che ho appena cercato di delineare.

Aspetti e propositi che, a ben vedere, riflettono e comunque evocano buona parte di un discorso sul tema di questo mio intervento: cittadinanza e legittimazione democratica dell'Unione.

*

La legittimazione è motivo che si lega, anzi, che si identifica con l'aspirazione a pensare l'Unione come forma di organizzazione costituzionale del potere al livello europeo; in altri

* Discorso inaugurale tenuto in occasione dell'assegnazione al Parlamento Europeo del Premio "Cittadinanza europea per l'Europa dei popoli e la pace nel mondo", prima edizione, nell'ambito del convegno di studi "L' 'altra Europa': la cittadinanza europea fra enti territoriali e cooperazione", Castello di Belgioioso, 25 marzo 2011. Il premio è stato istituito dalla Città di Belgioioso su proposta del *Centro Altiero Spinelli per l'Europa dei popoli e la pace nel mondo* dell'Università Roma Tre.

termini, come forma di democrazia trans-nazionale, che si affida a istituzioni e meccanismi decisionali sovra-nazionali o, come più mi piace chiamarli, 'comuni': cioè, istituzioni e meccanismi che sono espressione di una volontà comune, in quanto perseguono un interesse comune, in uno spazio europeo di condivisione di valori comuni di convivenza pacifica.

Nell'ottobre del 2010, parlando davanti al Parlamento europeo, l'ex-presidente della Commissione Jacques Delors (in carica per quasi un decennio, dal 1985 al 1994) lamentava che «l'Europa ha ancora bisogno di un'anima»; alludendo al fatto che, sebbene una democrazia europea sia qualcosa che già esiste, rappresentata appunto dal Parlamento europeo, poco ancora si conosce del ruolo e dei lavori di questa istituzione presso l'opinione pubblica, nei circuiti dell'informazione, nei dibattiti e negli ambienti politici dei 27 paesi membri.

Detto altrimenti, non è tanto la mancanza di legittimazione democratica, quanto piuttosto una scarsa conoscenza della sua esistenza, ciò che impedisce all'Unione di avere una sua anima popolare più visibile e riconoscibile; nel senso che tra l'essere realmente di una cosa, e il suo esserlo solo a parole, c'è lo scalino costituito dal grado di convinzione di ognuno circa l'effettiva esistenza di questa legittimazione, che, a mio avviso, soprattutto si esprime nell'idea e nella pratica della cittadinanza europea.

Per cercare di superare questo scalino, per cercare – cioè – di portare il discorso fuori dalle secche sia delle declamazioni retoriche che delle altrettanto scontate critiche sulla lontananza dell'Europa, che pretendono di essere realistiche, senza esserlo affatto, nella loro menzogna rimozione di realtà oramai conclamate di vicinanza e, persino, di invadenza dell'Europa nelle nostre società nazionali e comunità locali, un dato da cui è possibile – e, a mio avviso, doveroso – partire, è il dato testuale rappresentato dal nuovo Trattato sull'Unione, partorito dal trattato di riforma firmato a Lisbona nel dicembre del 2007.

Nella scia del trattato costituzionale (firmato a Roma nell'ottobre 2004 ma, com'è noto, mai ratificato dopo l'esito negativo delle consultazioni referendarie del 2005 in Francia e Olanda), il trattato di Lisbona, raccogliendone in buona parte l'eredità, pone l'esigenza di ripensare l'alternativa di fondo tra federazione europea, da un lato, e associazione di Stati, dall'altro, avendo come punto prospettico di riferimento l'asse *cittadinanza europea-diritti fondamentali-vita democratica dell'Unione*¹. Un asse intorno al quale ruotano due grandi questioni, tra loro distinte ma connesse, concernenti rispettivamente la base di legittimazione dell'assetto di poteri e competenze formatosi in oltre cinquant'anni di processo di integrazione europea e la relazione soggetto-diritti in seno a un nuovo tipo di ordinamento multilivello, cioè locale, nazionale ed europeo. Questioni che a loro volta richiamano, sullo sfondo, il problema della qualificazione del profilo identitario dell'Unione come unione di popoli e di cittadini.

Per restare nei limiti del tema di questo mio intervento, riguardanti il rapporto tra cittadinanza e legittimazione democratica dell'Unione, facendo fede – come detto – sul dato testuale dei trattati, vanno innanzitutto richiamati alcuni importanti indicatori del *rilievo costituzionale* assunto dalla cittadinanza dell'Unione come fondamento della costruzione europea.

Si tratta di una serie di formule contenute nel nuovo trattato, che valgono a rafforzare il valore della cittadinanza europea come elemento caratterizzante l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione, ben oltre il mero riconoscimento – a suo tempo operato dalla Corte di giustizia del Lussemburgo – che soggetti privati (individuali o persone giuridiche) sono titolari di diritti e comunque di interessi riconosciuti e tutelati nell'ambito dello stesso ordinamento.

In particolare, con riguardo all'istituzione parlamentare, è degno di nota il fatto che, mentre nei trattati previgenti si leggeva che il Parlamento europeo era composto di *rappresentanti dei popoli degli Stati membri* (TCE, art. 189), riconoscendone quindi carattere di assemblea multinazionale, nel nuovo trattato sull'Unione si legge, invece, che il Parlamento europeo è composto di *rappresentanti dei cittadini dell'Unione* (TUE, art. 14): prefigurandone un carattere sovra- e trans-nazionale, che bene si combina con la previsione che chiama in causa la responsabilità dei partiti politici a livello europeo affinché contribuiscano «a formare una coscienza politica europea» (TUE, art. 10, 4).

¹ Mi permetto di rinviare in punto a L. Moccia, *Il 'sistema' della cittadinanza europea: un mosaico in composizione*, in Id. (cur.), *Diritti fondamentali e Cittadinanza dell'Unione*, Milano, 2010, pp. 165 ss.

Questo notevole salto terminologico-concettuale s'accompagna poi a una serie di altre innovazioni, bensì di rilievo formale o, meglio, di portata teorica, ma di indubbio significato sul piano politico e di notevole incidenza sul piano giuridico della caratterizzazione dell'ordinamento dell'Unione.

Qualche esempio può tornare utile.

Nell'elenco dei compiti-obiettivi dell'Unione, il trattato pone innanzitutto quello di offrire ai cittadini dell'Unione *uno spazio di libertà sicurezza e giustizia senza frontiere interne*, come obiettivo che precede quello della instaurazione di un *mercato interno* (TUE, art. 3, n. 2 e n. 3, rispettivamente).

Sempre nell'elenco dei compiti-obiettivi dell'Unione, un altro importante indice di promozione della cittadinanza a categoria capace di abbracciare nella sua interezza natura e finalità dell'ordinamento europeo è quello per cui la protezione degli interessi dei cittadini dell'Unione viene prevista con riferimento pure al campo dell'azione esterna dell'Unione. Come dispone, infatti, l'art. 3: «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, *contribuendo alla protezione dei suoi cittadini*» (TUE, art. 3, n. 5).

In altri termini, questo rilievo costituzionale appare da tutta una serie di disposizioni con cui l'Unione viene investita di compiti che chiamano direttamente in causa i *suoi cittadini*; e non più, come nei precedenti trattati, i *cittadini degli Stati membri*.

Nel medesimo ordine di idee spicca, inoltre, la disposizione che, nel disegnare il quadro istituzionale di cui l'Unione si avvale per promuovere i valori comuni e perseguire i propri compiti, elenca al primo posto gli interessi dell'Unione, quindi quelli dei suoi cittadini e, da ultimo, quelli degli Stati membri. Come si legge, infatti, nell'art. 13: «L'Unione dispone di un quadro istituzionale che mira a promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, *quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri*» (TUE, art. 13, 1).

Ma il rilievo maggiore che la cittadinanza assume per il nuovo ordinamento politico-istituzionale europeo è quello che si ricava dalla lettura delle disposizioni (di cui al Titolo II del nuovo trattato) relative ai *principi democratici*: le disposizioni, cioè, con cui vengono fissati, insieme con il principio di democrazia rappresentativa come base del funzionamento dell'Unione, i principi di trasparenza, dialogo, consultazione e partecipazione, che disegnano nel loro complesso uno *spazio pubblico europeo*, in quanto spazio di vita democratica nel quale e grazie al quale appare destinata a svilupparsi e a prendere corpo l'identità dell'Unione come unione di popoli e cittadini.

Queste disposizioni si aprono con quella di cui all'art. 9 che pone a caposaldo dei principi di vita democratica la cittadinanza dell'Unione. Si tratta di una novità di grande significato.

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

Al pari, quindi, di quella degli Stati, padroni dei trattati, l'Europa unione dei popoli e dei cittadini viene ad essere così pienamente riconosciuta: non solo più in termini genericamente ideali, come nei trattati precedenti, ma sul piano giuridico-istituzionale della configurazione della *forma di governo* dell'Unione e del suo funzionamento, dove spicca la disposizione di cui al successivo art. 10, secondo cui i cittadini dell'Unione sono rappresentati nel Parlamento europeo, mentre gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio.

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

In tal modo viene ad essere sanata l'anomalia politica, oltre che giuridica, del precedente sistema, che vedeva la cittadinanza dell'Unione relegata solo nel Trattato istitutivo della Comunità europea (da Lisbona riformato anch'esso sotto la nuova intitolazione di Trattato sul funzionamento dell'Unione).

Difatti, stante la sua collocazione primaria sotto il Titolo dei Principi democratici dell'Unione, la formula che definisce la cittadinanza europea come aggiuntiva e non sostitutiva di quella nazionale, ne accresce in realtà il valore complementare o, meglio, di completamento della soggettività politico-giuridica, di un soggetto-cittadino europeo, oltre che nazionale, posto idealmente al centro dei processi decisionali dell'Unione.

Vale a dire: pur in assenza del più assertivo principio della «volontà dei cittadini» come fondamento dell'Unione, con cui si apriva il trattato costituzionale del 2004, il principio che impone all'Unione in tutte le sue attività di prestare uguale attenzione ai cittadini ne conferma tuttavia la sostanza; arrivando a istituire una equiparazione almeno formale tra Stati membri e cittadini dell'Unione, per quanto concerne appunto le espressioni di volontà da cui dipende l'azione dell'Unione stessa.

Da ciò discendono gli ulteriori principi che danno corpo a quella che viene chiamata la concezione repubblicana di cittadinanza, incentrata sull'idea di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, nell'ambito di un ordinamento che senza ancora essere una vera e propria federazione, nondimeno presenta, attraverso l'istituto della cittadinanza dell'Unione, una forte propensione ad assumere rilievo 'federale' di *res publica* (o, se si preferisce) di *civitas* europea².

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

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

- *Principio di trasparenza, principio del dialogo* e della *consultazione* con la società civile e le parti sociali (TUE, art. 11, 1-2)³.

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

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

Ma non finisce ancora qui. La partecipazione dei cittadini alla vita democratica e alla produzione di atti normativi europei si avvale di un nuovo principio, introdotto dal trattato costituzionale e mantenuto dal nuovo trattato oggi in vigore.

È il principio cosiddetto di *democrazia partecipativa*, in virtù del quale può essere avanzata, davanti alla Commissione europea, proposta di atti normativi di iniziativa popolare, da parte di almeno 1 milione di cittadini di un numero significativo di Stati membri (TUE, art. 11, n. 4).

Il 16 febbraio 2011 è stato adottato il Regolamento attuativo che disciplina le condizioni e modalità per dare corso all'iniziativa legislativa dei cittadini europei⁴; le prime iniziative potranno partire a distanza di un anno, quindi solo dai primi mesi del 2012.

Non è il caso qui di entrare nei dettagli di questa procedura che si presenta come una novità davvero provvida di sviluppi notevoli per il funzionamento democratico dell'Unione e per favorire una maggiore e migliore percezione al livello di opinione pubblica della presenza dell'Europa: tra l'altro, è da notare e lamentare la scarsissima copertura mediatica che, almeno nel nostro paese, ha la notizia dell'adozione di questo regolamento; a conferma, ancora una volta, che il problema non è tanto di un deficit democratico dell'Unione, che sul piano delle riforme

² Cfr. in punto G. Marramao, *Una Costituzione senza Stato. Tecnica e politica nel processo di unificazione europea*, in *La cittadinanza europea*, 1/2002, pp. 29 ss.

³ «1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. 2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. 3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate».

⁴ Regolamento 16 febbraio 2011, n. 211/2011/Ue. Per un primo commento v. P. Ponzano, *Un milione di cittadini potranno chiedere una legge europea: un diritto di iniziativa 'sui generis'*, in *La cittadinanza europea*, 1/2011, pp. 115 ss.

registra invece progressi assai significativi, quanto piuttosto di un deficit di percezione dei grandi passi in avanti compiuti di avvicinamento e collegamento dell'Unione verso i propri cittadini.

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

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

Due rapidi flash invece su possibili scenari. Il primo. Per quanto tale iniziativa appaia limitata a finalità di applicazione dei trattati vigenti, non è in linea di principio da escludere che essa possa riguardare anche modifiche dei trattati. Come sembra incline a ritenere lo stesso Parlamento europeo. Il quale, secondo scenario, sarà sede dell'audizione pubblica durante la quale potrà essere fatta conoscere la proposta di iniziativa popolare, prima che sulla stessa la Commissione si pronunci (se accoglierla o respingerla). In tal modo Parlamento e organizzazioni dei cittadini proponenti possono diventare istanze complementari a sostegno della proposta di iniziativa, amplificando lo spazio di discussione e partecipazione entro il quale realizzare una più compiuta forma di democrazia trans-nazionale di rappresentanza dei cittadini europei.

*

Per giungere a qualche conclusione o, meglio, osservazione finale, non è possibile tacere che il trattato di Lisbona ha conferito valore vincolante di diritto primario alla Carta dei diritti fondamentali, impegnando l'Unione ad aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, altresì riconoscendone i diritti ivi garantiti, insieme con quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, come facenti parte del diritto dell'Unione in quanto suoi principi generali.

Si tratta, molto brevemente, di un corpo di diritti che fanno riferimento a una dimensione di *spazio comune europeo*. Secondo una prospettiva – mi permetto di aggiungere – che porta a evidenziare, insieme con il problema dell'immigrazione, una sua possibile soluzione in termini sia di politica comune di sicurezza, intesa a instaurare un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne, sia di comune disciplina europea in materia di asilo, volta a garantire uno *status uniforme* valido in tutta l'Unione, nel rispetto di quanto prevede la Carta dei diritti fondamentali che, nel porre la persona al centro dell'azione dell'Unione, contiene una serie di disposizioni in materia, appunto, di diritto d'asilo, nonché di protezione e assistenza per ogni individuo legalmente residente all'interno dell'Unione. Una prospettiva aperta, quindi, all'accoglienza, ovvero basata sul rispetto del «principio del non respingimento», come fissato nei trattati vigenti (art. 78, TFUE).

Di qui l'idea di pensare alla cittadinanza europea come categoria portante – una sorta di cuore federale – dell'Unione, le cui arterie e diramazioni sono costituite, per un verso, dai principi democratici che disegnano la forma di governo dell'Unione e, per altro verso, dai diritti fondamentali che, in quanto espressione di valori comuni, disegnano a loro volta un modello europeo di società aperta e inclusiva, ovvero caratterizzata, come si legge all'inizio del Trattato sull'Unione, dal «pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà» (TUE, art. 2).

È tutto questo ciò che può chiamarsi il *rilievo costituzionale* della cittadinanza europea, in quanto categoria che meglio di ogni altra del lessico politico-giuridico europeo consente di cogliere il senso più profondo e autentico di una evoluzione verso un'effettiva comunità di popolazioni, che fonda il proprio ordinamento sull'idea, appunto, di una cittadinanza che moltiplica le sfere di appartenenza, dall'ambito locale e nazionale a quello europeo, in uno spazio comune di condivisione di valori, istituzioni, politiche e diritti, come pure – è il caso di aggiungere – di doveri: *in primis*, il dovere di partecipazione alla vita dell'Unione.

Uno spazio pubblico che, così inteso, diventa anche spazio di formazione di una identità comune, che si esprime attorno a motivi e interessi, ideali e materiali, dell'*essere europei*.

Vale quindi tornare, conclusivamente, sul significato di questo premio e di questo incontro di studio che ne fa da cornice, raccogliendo una pluralità di voci in rappresentanza del mondo accademico, delle istituzioni e delle comunità locali, per riaffermare l'impegno a favorire l'avanzamento di una cultura dell'integrazione europea capace di fronteggiare difficoltà e opportunità del progetto di costruzione dell'Europa, come occasione storica irrinunciabile, oggi più che mai.

Uscita dal trauma collettivo dell'ultima di una lunga serie di 'guerre civili' l'Europa, allora un'Europa di pochi, ha trovato la forza di imboccare e iniziare a percorrere la strada verso la pace e il benessere dei suoi popoli. Beni primari, questi, ai quali molti altri occorreva e occorre aggiungere per fondare una vera comunità politica, capace di esprimere, attraverso proprie istituzioni, la volontà dei propri cittadini.

Il tentativo di dare all'Europa una base solida di legittimazione è stato il momento più alto e tuttavia problematico raggiunto lungo questa strada. Al suo insuccesso o, per meglio dire, alla battuta d'arresto, è seguita una fase che ha evidenziato, oltre a più tradizionali difficoltà, nuove e rinnovate incertezze sulla meta finale, in un clima di palese inquietudine, insoddisfazione e disaffezione, caratterizzato dal riproporsi di persistenti egoismi nazionalistici o addirittura localistici.

Un'Europa smarrita e di basso profilo, da un lato, di fronte alle crisi, sfide e minacce del mondo contemporaneo, e tuttavia, dall'altro, costantemente invocata o comunque evocata come unica risposta possibile e valida per farvi fronte. È tempo davvero di decisioni coraggiose, all'altezza dei compiti e obiettivi posti dal nuovo trattato sull'Unione, accompagnate e sostenute da una maggiore consapevolezza da parte di tutti della posta in gioco, circa i rischi da evitare e le opportunità da cogliere, lungo questa stessa strada, per quanto ancora faticosa, la sola percorribile a garanzia di un futuro di pace e benessere, di libertà, giustizia e solidarietà.

Su questa strada, questo nostro premio, con l'iniziativa di oggi e con quelle che verranno, vuol essere un piccolo ma significativo passo.