

La cittadinanza europea senza popolo

Maurizio Serio – Professore associato di Storia delle dottrine politiche, Università degli Studi Guglielmo Marconi di Roma

PROSPETTIVA
PERSONA
108 (2019/2)
22-24



L'Europa che verrà, per esistere e resistere davanti a eterogenee forze disgregatrici di natura sia endogena che esogena, dovrà essere sempre più imperniata sull'istituto della cittadinanza – e su ciò che ne costituisce il cuore a partire dall'ispirazione originaria dei Trattati: la libera circolazione delle persone, ciò che rende la cittadinanza europea distinta e genuinamente complementare rispetto alla cittadinanza nazionale¹. A dispetto di quanto sostenuto programmaticamente dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, secondo la quale lo status di cittadino dell'Unione era «destinato a essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri»², questa categoria è risultata forse residuale nel processo di integrazione europea consumatosi fino ai nostri giorni, in cui la prevalenza di accordi su ambiti funzionali e circoscritti ha comunque consentito la costruzione di un complesso di istituzioni di raccordo dei diversi interessi nazionali. Oggi, questo compromesso neofunzionalista è, tuttavia, messo in crisi dal fenomeno migratorio, dall'aumento degli egoismi sociali, da rivendicazioni sovraniste e dalla direzione dei flussi dell'economia globale, con le loro ricadute in termini di disuguaglianza, reale e percepita³.

Pertanto, non sembra azzardato affermare come la crisi della cittadinanza europea nasconda e al tempo stesso rimandi a una più generale crisi di legittimità dell'intera costruzione europea – e alla sua percezione da parte delle popolazioni in essa coinvolte⁴. Naturalmente, esistono diverse tradizioni culturali e orientamenti teorici che pretendono di individuare ora in uno, ora in un altro elemento la fonte di legittimità dell'edificio europeo. Che si parli di radici comuni giudaico-cristiane, di valori illuministi o semplicemente di interessi (nel linguaggio realista delle cosiddette «élite tecnocratiche»), è evidente che il principio unificatore di tutte queste presunte fonti di legittimità, quello cioè a cui tutte invariabilmente fanno capo, è quello del *popolo*, ovvero dell'insieme di soggetti che costituiscono e abitano appunto lo spazio politico europeo come spazio

democratico. Ora, che la democrazia si fondi, sotto ogni aspetto e da qualunque parte la si consideri, sulla nozione della sovranità popolare, è un fatto indubitabile. La sovranità popolare sostanzia cioè le forme democratiche e le qualifica: tanto che non possiamo affermare esservi democrazia laddove la sovranità popolare venga contestata o addirittura negata come principio legittimante l'azione politica. Se prendiamo, dunque, come parametro di riferimento della legittimità dell'Europa unita la sovranità popolare, siamo subito portati a chiederci di quale popolo stiamo parlando, dal momento che ben sappiamo come esiste una pluralità di popoli che abitano lo spazio dell'Unione: sono i popoli che risiedono nei territori degli Stati nazionali che la compongono.

Dato che «l'ordine a cui la cittadinanza sembra necessariamente associata è l'ordine statale»⁵, il Trattato di Maastricht non poteva che far dipendere gli attributi di cittadinanza europea dal prerequisite, per così dire, del possesso di una cittadinanza nazionale, cioè riconosciuta da leggi nazionali, molto spesso di rango costituzionale. Dunque, i cittadini dell'Unione sono i cittadini degli Stati membri dell'Ue. Il Trattato sull'Unione europea del 1992 definisce infatti, all'art. 17, che è cittadino dell'Ue «chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima». Come si vede, l'appartenenza degli individui al sistema politico dell'Unione non è determinata dunque né da un diritto di nascita nell'Unione, né dall'esservi residenti, ma è derivata dal possedere la nazionalità di uno degli Stati membri, cui essa si aggiunge, fino a configurare per alcuni uno status autonomo, in quanto conferirebbe direttamente diritti che ineriscono a un ordinamento autonomo, quello dell'Ue⁶. Alla luce delle integrazioni avvenute con il Trattato di Amsterdam (1999), il Trattato di Nizza (2000), la Carta dei Diritti fondamentali dell'Ue, fino al Trattato di Lisbona (2009), i

diritti del cittadino europeo comprendono: il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui si risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato; il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui si ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato; il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei Trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua; infine, ex art. 11 par. 4 del TUE, il diritto di iniziativa legislativa popolare indiretta (che si configura come un invito alla Commissione a presentare una proposta di normazione su un determinato ambito). «Ma a questi diritti vanno ovviamente aggiunte altre posizioni soggettive delle quali il cittadino dell'Unione gode in quanto beneficiario del complessivo insieme di situazioni giuridiche costituite dai Trattati comunitari»⁷.

Tutelando in maniera precipua il cittadino di uno Stato membro che si muova all'interno dello spazio dell'Unione, questo impianto giuridico si applica nei fatti più direttamente agli elementi mobili delle popolazioni europee che a quelli sedentari, ossia coloro che non hanno (ancora) esercitato la libertà di circolazione nel territorio dell'Unione e la cui attività pertanto non possiede rilevanti ricadute sul (ovvero, non è funzionale al) processo di integrazione europea dei mercati. La valorizzazione anche di questa condizione di «staticità», e delle conseguenti «situazioni interne» agli Stati, è ciò che mancherebbe, secondo alcuni, per «la definitiva consacrazione di una valenza davvero fondamentale allo status di cittadino europeo»⁸.

Nel frattempo, garantendo i diritti al cittadino che si trovi al di fuori del suo Stato d'origine, tale status ne disciplina più propriamente tutti i rapporti con gli altri Stati membri, che coinvolgono cioè tutte le dimensioni della sua esistenza. Pertanto, dal diritto di libera circolazione discendono non solo i diritti di ingresso, soggiorno e accesso all'occupazione ma anche un diritto generale di non discriminazione sulla base della propria nazionalità e i diritti politici⁹. Tuttavia, «le garanzie che derivano dalla cittadinanza europea non danno luogo a diritti realmente nuovi, ma integrano il sistema di tutele previste

dai singoli Stati membri e offrono ai cittadini l'opportunità di vedere la base di riconoscimento del proprio status ampliata in due direzioni: verticalmente, grazie a nuove forme di sostegno e di monitoraggio dei diritti di cittadinanza a livello sovranazionale, e orizzontalmente, grazie al riconoscimento formale dei propri diritti anche negli altri Stati dell'Unione europea»¹⁰.

Alla luce di tutte queste considerazioni, è palese sia la potenziale *crisi* di una simile cittadinanza fondata su basi «derivate», sia la sua *utopia*, qualora la si giunga a concepire come altra, diversa e non dipendente dagli spazi politici nazionali, magari seguendo la suggestione di quei commentatori che intravedevano già nei trattati, invero con non poca fantasia, la possibilità di dissociare la pratica della cittadinanza dall'appartenenza a una comunità nazionale definita per nascita o territorialità¹¹. Per giunta, l'esistenza di confini, per quanto resi «porosi» da dispositivi come il Trattato di Schengen (nato nel 1985 come accordo intergovernativo, poi dal 1999 integrato nel quadro comunitario assieme alla relativa convenzione applicativa), sembrerebbe nei fatti vanificare qualsiasi pretesa di quella utopia di essere realizzata. Accanto a ciò, esiste almeno un altro elemento di confutazione pratica di questa nozione di cittadinanza europea, cioè il fatto che essa non sia in alcun modo collegabile a un popolo determinato in senso culturale, giuridico o sociologico¹². Ciò si verifica anche perché «le élites europee hanno particolarmente fallito nei loro tentativi di creare un'identità culturale europea basata su una storia condivisa. In particolare, una delle sfide che è stata posta sul piano empirico-storico è stata la disputa tra gli Stati membri intorno alle risorse simboliche [ai simboli storici e ai loro significati]: Napoleone è stato un eroe nazionale o un invasore straniero?»¹³. Il quesito è tanto intrigante quanto *tranchant*, in quanto sembra chiudere il discorso conciliativo verso qualsiasi possibilità di stabilire una memoria storica condivisa. Anzi, in questa prospettiva la memoria può essere condivisa solo nella misura in cui si possa riconoscerne, come funzione comune a tutti i popoli europei, quella di mantenere distinte, e preservare divise, le loro storie nazionali, le tradizioni e le culture. La «memoria-che-divide» in realtà contribuisce a rafforzare le identità e a valorizzare quell'enorme sforzo di trascendere le divisioni storiche che è stato portato avanti appunto con il processo di integrazione. Questo rappresenta senza dubbio il lato positivo dell'utopia europea: costringere, cioè, un doloroso





passato di contrasti a cedere il passo a una nuova era, iniziata nel secondo dopoguerra, in cui emergeva la necessità storica non già di obliare il passato, né di mistificarlo ideologicamente, ma di riconoscerne la contingenza – e dunque la «superabilità» – in nome di un progetto di pace condiviso. Esso, benché si appoggiasse naturalmente a un'infrastruttura giuridica per spiegare i suoi effetti nelle esistenze concrete dei cittadini, era troppo ambizioso per essere condotto (soltanto) in nome di leggi positive o di principi giuridici espressi in una carta costituzionale. Non bastava. Le norme non creano un popolo, al massimo ne regolano l'esistenza. Quando ha provato a trarre legittimazione esclusivamente in quel modo – proponendosi nelle vesti di una Costituzione europea – questo progetto è naufragato, e dal suo fracasso sono rimaste atterrite le forze del cambiamento riformista mentre han tratto coraggio gli egoismi sovranisti e le narrazioni di stampo populista.

Parallelamente a ciò, come fattore sempre più evidente negli ultimi anni, è venuta a manifestarsi, all'interno degli Stati-nazione europei, un'erosione dell'autosussistenza della sfera politica, che da un lato non è più in grado di mantenere ciò che promette (principalmente a livello di welfare), e dall'altro è sempre più portata all'«over-promising» populista per giustificare la propria superiorità morale sulla «tecnocrazia di Bruxelles»¹⁴.

In ultima analisi, ci troviamo di fronte a un problema di doppia (de)legittimazione del potere: quando si contesta la legittimità dell'Unione europea a governare la vita dei cittadini europei (vale a dire i cittadini degli Stati membri), si sta allo stesso tempo rompendo il rapporto di fiducia tra i cittadini e le istituzioni all'interno di quegli Stati membri accusati di aver svenduto la propria sovranità in nome del progetto europeo. Questo movimento, definito dagli osservatori come l'emergere della «sovranità populista», è in realtà la contestazione dal basso di quel principio di sovranità popolare che sta alla base della democrazia liberale contemporanea¹⁵.

NOTE

¹ Cfr. F. De Witte, *Freedom of Movement Needs to Be Defended as the Core of EU Citizenship*, in R. Bauböck (a cura di), *Debating European Citizenship*, IMISCOE Research Series, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg-New York 2019, pp. 93-99.

² Sentenza sul caso C-184/99, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* del 20 settembre 2001, punto 31.

³ Cfr. B. Milanovic, *Ingiustizia globale. Migrazioni, disuguaglianze e il futuro della classe media*, Luiss University Press, Roma 2017 (2016).

⁴ Di una «Europe of crises» parla M.K.D. Cross, *The Politics of Crisis in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 2017, in particolare pp. 5-13.

⁵ P. Costa, *From National to European Citizenship: A Historical Comparison*, in R. Bellamy, D. Castiglione, E. Santoro (a cura di), *Lineages of European Citizenship Rights, Belonging and Participation in Eleven Nation-States*, Palgrave Macmillan, London 2004, p. 208.

⁶ Cfr. C. Margiotta, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Laterza, Roma-Bari 2014, pp. 126-127.

⁷ E. Triggiani, *La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*, in «Studi sull'integrazione europea», I, n. 3, 2006, p. 441.

⁸ T. Poli, *Alla ricerca del contenuto del «nucleo essenziale dei diritti» della cittadinanza dell'Unione. Una rilettura critica della proposta della c.d. «Reverse Solange»*, in «Federalismi.it», 19, 2014, p. 27.

⁹ Cfr. R. Bauböck, *The three levels of citizenship in the European Union*, in «Phenomenology and Mind», n. 8, 2015, p. 72.

¹⁰ L. Grifone Baglioni, *Sociologia della cittadinanza. Prospettive teoriche e percorsi inclusivi nello spazio sociale europeo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009, p. 179.

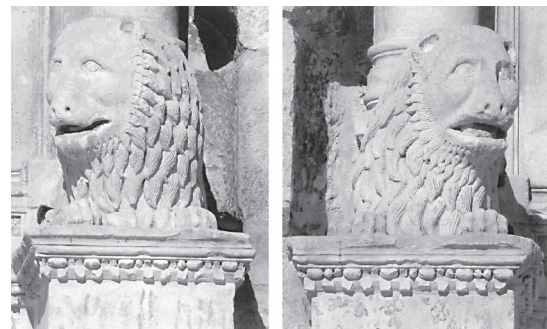
¹¹ Cfr. K. Eder, B. Giesen, *Citizenship and the making of a European society: from the political to the social integration of Europe*, in Id. (a cura di), *European citizenship between national legacies and postnational projects*, Oxford University Press, Oxford 2001, p. 263.

¹² Cfr. J.H.H. Weiler, *Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, in «European Law Journal», I, n. 3, 1995, pp. 219-258.

¹³ J.P. Beetz, *A two-tier conception of European Union peoplehood: A realist study of European Citizens' bonds of collectivity*, in «European Law Journal», XXIII, n. 6, 2017, p. 472.

¹⁴ Cfr. M. Serio, *Nel vuoto della politica europea: l'analisi di Peter Mair*, in «Rivista di Politica», n. 4, 2017.

¹⁵ Cfr. M. Serio, *Le basi sociali del sovranismo populista*, in G. Dessì (a cura di), *Popolarismo e populismo*, Nuova Cultura, Roma 2019, in corso di stampa.



TERAMO, Cattedrale, I leoni stilofores del Portale, DAT, Vol VII,1