

# ***Identità europea e cittadinanza dell'Unione***

***Verona, 7 novembre 2008<sup>1</sup>***

**Intervento di Paolo Ponzano  
Consigliere principale della Commissione europea**

## **I. Identità europea e Trattato di Lisbona**

1. Fin dall'inizio, la costruzione europea è alla ricerca della sua identità. Inizialmente, essa fu cercata nella ricerca della *pace perpetua* fra i popoli europei ("*mai più la guerra fra noi*"), poi nella difesa di un *modello europeo* di società come terza via rispetto al liberismo eccessivo americano ed al collettivismo del blocco comunista (vedi in particolare le opere di Denis de Rougemont). Ci si può chiedere se queste identità bastino agli occhi delle nuove generazioni. Il dibattito sulle radici dell'Europa non ha prodotto un nuovo consenso sull'identità europea. C'è chi vede un'Europa circoscritta ai paesi che hanno in comune il pensiero greco, il diritto romano e la fede cristiana e chi ritiene che questa triplice eredità non basta a definire l'identità europea, poiché da un lato nessuna di queste tre eredità è esclusiva dell'Europa, dall'altro l'Europa si è costruita sull'apertura ad altre culture (vedi il libro di Marc Crépon: *Altérités de l'Europe*). Semplificando ci sono, per l'essenziale, due teorie che si affrontano sul tema dell'identità europea. La prima è quella che fa riferimento al *patriottismo costituzionale* elaborato da Jürgen Habermas. Secondo il filosofo tedesco, bisogna ricondurre il principio democratico nazionale al livello sopranazionale, costruendo uno Stato federale europeo a partire da una nuova identità europea. Questa identità europea non riposa essenzialmente su una cultura ereditata e condivisa, ma su valori giuridici comuni. Tale identità è quindi "costruita" ex novo e non è un'eredità del passato. Si tratta di principi politici

---

<sup>1</sup> Versione provvisoria in attesa di una pubblicazione della relazione all'interno degli atti del convegno «Identità europea e cittadinanza dell'Unione» (Verona, 7 novembre 2008) organizzato dalla cattedra di Diritto dell'Unione europea della Facoltà di Giurisprudenza e dal CDE dell'Università di Verona in collaborazione con il Movimento federalista europea .

adottati in comune che fondano l'identità europea e non un passato condiviso. La seconda teoria è quella del *nazionalismo repubblicano* secondo cui dei principi universali sono insufficienti per fondare un ordine politico stabile, il quale non può essere fondato che partendo da una cultura condivisa, ereditata. Quindi un'identità politica non potrebbe trascendere la sua cultura originaria: anche se la democrazia riposa su principi universali, la nazione ereditata - per esempio come comunità linguistica o etnica - resta per i *nazional-repubblicani* il luogo dove può concretizzarsi una *forma limitata di universale* (occorrerebbe dunque una capacità di identificazione reciproca dei cittadini in una comunità preesistente che non si può inventare per definizione). Questa teoria sottolinea l'assenza del famoso *demos* europeo<sup>2</sup>. Habermas risponde a questa teoria affermando che il *demos* segue e non precede necessariamente una nuova comunità o una nuova forma di democrazia sopranazionale<sup>3</sup>. Si tratta di promuovere volontariamente una cultura politica condivisa - e non comune - sulla base dell'apertura reciproca delle culture nazionali (una specie di mutuo riconoscimento nel filo diretto del pensiero kantiano)<sup>4</sup>.

2. Per questo, la via più promettente per creare un'identità europea sembra quella di riferirsi ai *valori* presenti già nell'articolo 6 del Trattato di Maastricht e ripresi nell'articolo 2 del Trattato di Lisbona (l'Unione è fondata sui principi della libertà, della democrazia, del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché dello Stato di diritto, ...).

Alcuni potrebbero osservare che i valori dell'Unione europea, ripresi nel Trattato costituzionale e poi nel Trattato di Lisbona, sono comuni al mondo occidentale. Se questo è vero per i diritti civili e politici, non lo è necessariamente per i diritti economici e sociali aggiunti dalla Convenzione del 1999/2000 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 (vedi per esempio i diritti sociali contenuti nella Carta dei diritti fondamentali e ripresi dalla Carta sociale europea e dalle direttive comunitarie, oppure il diritto alle cure sanitarie, all'integrità della persona

---

<sup>2</sup> Non c'è democrazia senza *demos* secondo Josef Isensee, un costituzionalista tedesco. Questo argomento ha fatto presa anche sulla Corte costituzionale tedesca nella celebre sentenza sul Trattato di Maastricht.

<sup>3</sup> Si ricordi la celebre frase di Massimo d'Azeglio: "*abbiamo fatto l'Italia, ora dobbiamo fare gli italiani*".

<sup>4</sup> Questa posizione è condivisa da Ullrich Preuss quando scrive "*Né i sentimenti "pre-politici" di una comunità – come l'etnia, la lingua o la razza – né le istituzioni rappresentative sono di per sé in grado di creare un'entità politica, che si tratti di uno Stato-nazione, uno Stato multinazionale o un'entità sopranazionale. L'essenziale è un processo dinamico nel quale si forma la volontà di creare un'entità politica, volontà sorretta da Istituzioni che, a loro volta, simbolizzano e alimentano l'idea di tale entità politica*" (vedi "*Problems of a concept of European Citizenship*" in *European Law Journal*, 1995, pagine 277-278).

umana, al divieto della clonazione riproduttiva, ecc...). Questi diritti testimoniano della singolarità dell'Unione europea rispetto al liberalismo tradizionale e possono confermare l'esistenza di un *"modello europeo di società"*<sup>5 6</sup>. Pochi mesi dopo la caduta della cortina di ferro, lo scrittore Joseph Rovin, uno dei principali testimoni della riconciliazione franco-tedesca, scriveva: *"L'Europa ha degli interessi, ma essa rappresenta prima di tutto una morale, quella della democrazia e dei diritti dell'uomo. Abbiamo imparato negli anni della tirannia totalitaria (o avremmo dovuto imparare) che la nostra forza consiste nel far coincidere i nostri interessi e la nostra morale.[...] L'Europa non ha ambizioni territoriali e non vuole dominare nessuno. Essa può diventare, nel mondo di domani, la garante dei diritti della persona umana, la promotrice dello Stato di diritto, la protettrice dei processi di democratizzazione nel mondo (io aggiungerei: "senza interventi armati" - NdR). E una missione che ci costerà cara, ma è anche la sola che ci permetterà di restare noi stessi"*.

### 3. Elementi dell'*identità europea* ripresi nel Trattato di Lisbona

3.1. I *valori* dell'Unione ripresi nell'articolo 2 del Trattato di Lisbona malgrado la soppressione del carattere *costituzionale* del Trattato. La menzione di tali valori non è puramente *dichiarativa*, poiché il rispetto o meno di tali valori condizionerebbe sia le eventuali sanzioni per gli Stati membri che li violassero (vedi il caso austriaco), sia l'adesione di paesi terzi che non li riconoscessero come tali (vedi il caso turco).

3.2. Il rinvio dell'articolo 6 alla Carta dei diritti fondamentali che, sia pure non inserita nel testo del Trattato, avrà lo stesso valore giuridico dei Trattati e quindi forza giuridica obbligatoria (anche nel Regno Unito e in Polonia malgrado il Protocollo che sembra voler accordare una deroga a questi paesi). In realtà, il Protocollo impedirebbe ai cittadini britannici e polacchi di far valere la Carta presso i tribunali, ma non li esonera dalla sua applicazione.

3.3. L'Unione ha la *duplica natura di Unione di Stati e di cittadini*. Anche se tale riferimento non esiste più in conseguenza della soppressione dell'articolo 1 del Trattato costituzionale, il Trattato di Lisbona contiene negli articoli 4 e 9 della versione consolidata il doppio principio dell'uguaglianza degli Stati membri e dei cittadini. Questa duplice natura dell'Unione spiega anche la

---

<sup>5</sup> Guy Brabant si chiese se la Carta dei diritti fondamentali non dovesse essere considerata come l'anima dell'Europa.

<sup>6</sup> Abbiamo appreso nella campagna elettorale americana che 47 milioni di americani sono sprovvisti di copertura sanitaria e che 65 milioni ne hanno una insufficiente.

scelta della doppia maggioranza (Stati e popolazione) per permettere il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio. Il principio della doppia maggioranza potrebbe corrispondere - almeno giuridicamente - al principio federale (vedi Costituzione americana) di un organo legislativo basato sugli Stati (= Senato americano) e sui cittadini (maggioranza della popolazione) se il Trattato non avesse mantenuto anche la rappresentanza degressivamente proporzionale della popolazione in seno al Parlamento europeo. In questo contesto, va valutata anche la composizione della Commissione europea, che rispetta il principio dell'uguaglianza tra gli Stati membri. Contrariamente all'opinione di alcuni commentatori, non ritengo che la rappresentanza degressivamente proporzionale in seno al Parlamento europeo contrasti con il principio dell'uguaglianza dei cittadini stipulato nell'articolo 9. In effetti, se la rappresentanza parlamentare fosse integralmente proporzionale, alcuni Stati membri sarebbero praticamente privati del loro diritto a partecipare ai lavori del Parlamento europeo e l'Unione europea risulterebbe più vicina ad uno *Stato unitario* che ad un'entità *federale*.

3.4. La cittadinanza europea (vedi la parte II del presente intervento)

3.5. *I servizi di interesse economico generale (SIEG)*

I servizi di interesse economico generale sono quei servizi la cui fornitura, che sia o meno retribuita, è ritenuta di interesse generale dalle autorità pubbliche e, come tali, soggetti agli obblighi previsti dalla legge per i servizi pubblici (servizi postali, di trasporti, di telecomunicazioni, ecc...). Il Trattato di Roma individuava già nei SIEG uno dei valori comuni in seno alla Comunità europea e ne riconosceva il contributo alla coesione economica e sociale (in quanto servizi di qualità accessibili a tutti proprio perché contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi di solidarietà e di parità di trattamento). Il diritto europeo garantisce a tutti i cittadini, per i SIEG, il *servizio universale* (che permette di ricevere una lettera e di disporre di un telefono nel più sperduto paesino di montagna). Per questo, il riconoscimento dell'accesso ai SIEG – ripreso nell'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali – fa parte dell'identità europea.

3.6. La democrazia partecipativa accanto alla rappresentativa (art. 24 TUE)

Il Trattato di Lisbona introduce la facoltà, per un milione di cittadini dell'Unione, che siano originari di un numero significativo di Stati membri, d'invitare la Commissione europea a presentare una proposta appropriata in una materia giudicata necessaria ai fini dell'attuazione del Trattato. Questo

elemento di democrazia diretta o partecipativa, che il trattato include nei principi democratici dell'Unione, è un'innovazione importante nel sistema istituzionale dell'Unione. Da un lato, esso introduce un *diritto* di iniziativa legislativa popolare che, almeno al livello nazionale, esiste solo in dodici Stati sui ventisette che compongono l'Unione. Dall'altro, esso introduce un principio di democrazia rappresentativa in un sistema istituzionale caratterizzato da un quasi monopolio del diritto di iniziativa della Commissione e da una *parlamentarizzazione* crescente del sistema di decisione legislativa. Questo *diritto di iniziativa* popolare potrebbe diventare un elemento importante di rafforzamento della democrazia europea nella misura in cui le organizzazioni rappresentative della società civile (sindacati, organizzazioni per la protezione dei comunitari o dell'ambiente) metteranno in opera meccanismi appropriati per raccogliere le firme e per suscitare dibattiti transnazionali europei. Tali iniziative potrebbero contribuire fortemente alla nascita di uno *spazio pubblico europeo*, esso stesso elemento indispensabile per la creazione di un futuro *demos* europeo.

## II. Trattato di Lisbona e cittadinanza europea

1. I Trattati fondatori non facevano menzione della cittadinanza europea. Tale elemento è stato introdotto nel Trattato di Maastricht in seguito ad un'iniziativa del governo spagnolo. La cittadinanza dell'Unione non è *costitutiva*, ma derivata del possesso della cittadinanza nazionale e, quindi, *accessoria* a quest'ultima. Chi perde la cittadinanza nazionale perde automaticamente quella dell'Unione. Inoltre, la cittadinanza europea si concretizza, per l'essenziale, in alcuni diritti politici (diritto di voto attivo e passivo, diritto di petizione, diritto di adire il mediatore europeo e di indirizzarsi alle Istituzioni nella propria lingua), nel diritto di circolare e soggiornare liberamente sul territorio dell'Unione e nel diritto alla protezione diplomatica e consolare in uno Stato estero.
2. Pochi e non sostanziali sono i cambiamenti introdotti dal Trattato di Lisbona alle disposizioni dei trattati in vigore riguardanti la cittadinanza europea (vedi punto 5). Probabilmente, il fatto che il Trattato di Lisbona sia quasi identico al Trattato costituzionale del 29 ottobre 2004, all'eccezione di alcune innovazioni giudicate di natura *costituzionale* (soppressione del nome di Costituzione, dei simboli dell'Unione, del primato del diritto europeo, della denominazione di "*Ministro*" degli Esteri e delle "*leggi*" europee, nonché il rinvio ad un testo separato per la Carta dei diritti fondamentali), ha contribuito a non apportare ulteriori modifiche alle disposizioni sulla cittadinanza europea. Al contrario, l'appello alla *volontà dei*

*cittadini* contenuto nell'articolo I-1 del Trattato costituzionale non figura più nell'articolo 1 del nuovo Trattato dell'Unione europea<sup>7</sup>.

Per il resto, il Trattato di Lisbona riprende le innovazioni del Trattato costituzionale sia per quanto riguarda lo status del Parlamento europeo come organo rappresentativo dei cittadini, sia per quanto riguarda la democrazia partecipativa.

### 3. La volontà dei cittadini

L'articolo I-1 del Trattato costituzionale faceva riferimento alla "*volontà dei cittadini e degli Stati europei di costruire un futuro comune*". Tale disposizione rifletteva in parte il principio "*hamiltoniano*" della Costituzione americana di un costitutivo auto-governo dei cittadini ("*We, the people...*"). Non è sorprendente che tale concetto sia stato soppresso insieme alle altre disposizioni considerate come di natura (o di profumo!) costituzionale (vedi sopra). In effetti, il Trattato di Lisbona, sia per come è stato negoziato, sia per come sarà ratificato (26 approvazioni parlamentari ed un solo referendum) riflette chiaramente la volontà dei governi nazionali e non necessariamente quella dei cittadini. Gli Stati membri sono quindi ristabiliti nella loro funzione di "*padroni dei Trattati*". Questa *restauratione* potrebbe influenzare l'interpretazione delle disposizioni del Trattato di Lisbona relative alla cittadinanza europea.

### 4. La cittadinanza dell'Unione

I cambiamenti molto limitati apportati alla natura ed al campo d'applicazione della cittadinanza europea significano che le stesse critiche già indirizzate alle disposizioni dei Trattati di Maastricht ed Amsterdam sulla cittadinanza valgono anche per quelle del Trattato di Lisbona (carattere *accessorio* del concetto di cittadinanza europea). I cambiamenti del Trattato di Lisbona derivano da una struttura del nuovo Trattato dell'Unione europea che comprendesse la maggior parte degli elementi della prima parte del Trattato costituzionale. Tuttavia, nelle discussioni della CIG prima di Lisbona, non c'erano riferimenti alla nozione di cittadinanza europea, benché ci fossero riferimenti generici ai cittadini in generale. Nella versione di luglio 2007, non c'era alcun riferimento (contrariamente all'articolo I-10 del TC) alla cittadinanza dell'Unione, e soltanto uno al principio d'uguaglianza

---

<sup>7</sup> Si trova invece nell'art. 1 TUE un riferimento al modo più trasparente possibile ed il più *vicino possibile ai cittadini* delle decisioni prese, principio già presente nel TC, ma che non si traduce in alcuna disposizione operativa (se si fa eccezione del meccanismo di controllo del principio di sussidiarietà già presente nel TC).

dei cittadini. Nella sua versione finale, ritroviamo tale riferimento al principio d'uguaglianza dei cittadini nell'articolo 9 del Trattato dell'Unione europea completato dalle due frasi sulla cittadinanza europea e sul suo carattere *aggiuntivo* e *non sostitutivo* della cittadinanza nazionale. Tale articolo fu incluso grazie all'*insistenza dei rappresentanti del Parlamento europeo* alla CIG. Non è molto appropriato avere la ripetizione dello stesso testo nell'articolo 9 nel Trattato dell'Unione europea e nell'articolo 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (che enumera poi i principali diritti dei cittadini), ma essa era forse inevitabile dal punto di vista politico (affermare la priorità politica della cittadinanza europea nel TUE).

5. Quali sono le principali differenze tra il Trattato di Lisbona ed i Trattati in vigore?

- a) Nel Trattato di Lisbona, la cittadinanza europea è qualificata di *aggiuntiva* a quella nazionale, mentre nell'attuale Trattato costituzionale europeo (art. 20), essa è qualificata di *complementare* (in nessuno dei due casi essa è peraltro *sostitutiva*). L'intenzione degli Stati membri sembra essere stata quella di rafforzare l'idea che la cittadinanza europea può solo *aggiungere* diritti e non può *destrarne* rispetto alla cittadinanza nazionale. Tuttavia, questa interpretazione non conduce ad una sostanziale differenza nel significato della cittadinanza europea. Del resto, la giurisprudenza della Corte di giustizia, dal caso Martínez Sala in poi, non ha per nulla ridotto lo status della cittadinanza nazionale, salvo al fine di minare la sua esclusività, per esempio estendendo i limiti territoriali del "*welfare State*" (vedi l'articolo del Prof. Shaw: "*The Treaty of Lisbon and Citizenship*").
- b) L'articolo 24 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea aggiunge la base giuridica necessaria per dare effetto giuridico al diritto di iniziativa da parte di almeno un milione di cittadini europei (vedi sopra).
- c) Un nuovo paragrafo è stato aggiunto all'articolo 23 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per dare una base giuridica all'adozione, da parte del Consiglio, di direttive necessarie per facilitare la protezione diplomatica o consolare.

6. Conclusioni

Il Trattato di Lisbona non ha quindi introdotto modifiche significative per quanto riguarda la cittadinanza europea. Il cambiamento più sostanziale resta quello del valore giuridicamente obbligatorio della Carta dei diritti fondamentali. Tale atteggiamento *conservatore* da parte degli Stati membri potrebbe essere stato

influenzato dall'interpretazione estensiva che la Corte di giustizia europea ha dato di alcune disposizioni e concetti dei trattati esistenti, quali ad esempio:

- a) L'estensione dei limiti territoriali del "*welfare State*" (possibilità di ottenere il rimborso delle cure mediche da parte di cittadini residenti provvisoriamente in un altro Stato membro);
- b) La natura fondamentale del diritto di circolare e soggiornare liberamente (vedi le restrizioni apportate dalla Corte di giustizia europea all'obbligo del cittadino di disporre di risorse proprie sufficienti);
- c) L'interpretazione stessa della sovranità degli Stati in materia elettorale (vedi le sentenze "*Aruba*" e "*Gibilterra*").

I limiti già citati del concetto attuale di cittadinanza europea ci inducono a riflettere sulla possibilità d'inventare un nuovo concetto di cittadinanza europea non più legata alla cittadinanza *nazionale*. Dissociare la nazionalità dell'esercizio dei diritti riconosciuti al cittadino europeo in quanto tale contribuirebbe alla creazione di quella identità europea preconizzata da Jurgen Habermas.

In questo senso va anche il rapporto elaborato dal deputato europeo Alain Lamassoure e destinato al Presidente Sarkozy sull'Europa dei cittadini quando l'autore chiede di aprire un dibattito su una nuova nozione di cittadinanza europea e propone di elaborare una *lista comune dei diritti* legati alla *residenza* e dei diritti legati alla *persona*.