

CLAUDIO GAMBINO

CITTADINANZA EUROPEA: UNA QUESTIONE GEOPOLITICA

Premessa. – Nei primi cinque lustri successivi al trattato di Roma del 1957, gli organismi europei non hanno tenuto in alcuna considerazione il tema della cittadinanza. L’“Europa dei popoli” non costituiva oggetto né di corpus giuridico ad hoc né di riferimento all’interno di contesti più generali. Questa visione “merceologica” confinava, nel passato che non diventava presente, le grandi personalità culturali e politiche che avevano espresso nei loro scritti e nelle loro azioni l’ideale di un’Europa che teneva al primo posto gli abitanti, considerati protagonisti e non attori muti. L’istituzione di una cittadinanza europea, introdotta dal Trattato sull’Unione Europea (TUE) nel 1992, è da considerarsi un apprezzabile passo avanti sul piano dell’integrazione, ma per il futuro bisognerà partire dal presupposto che se gli Stati membri dell’Unione non saranno veramente uniti, difficilmente potranno essere in grado di fronteggiare le grandi sfide poste dal multipolare scacchiere geopolitico e geoeconomico mondiale.

La Cittadinanza europea nei Trattati di Roma del 1957: l’«isola che non c’è». – Il percorso che ha portato all’attribuzione della cittadinanza europea a tutti i cittadini di ciascuno Stato membro, è stato graduale e strettamente connesso all’evoluzione non solo economica, ma anche, e soprattutto, politica dell’Unione (Sinagra, 2008, p. 843; Baruffi, 2010, p. 7).

Per i primi venticinque anni della loro attività gli organismi europei, del tutto comprensibilmente non hanno preso in alcuna considerazione il tema della cittadinanza europea, e per i cinque lustri successivi al trattato di Roma del 1957 hanno considerato tale questione come l’“isola che non c’è”.

Questo vuoto si spiega alla luce della filosofia che ha ispirato la nascita e l’evoluzione del MEC la cui stessa denominazione – Mercato Comune Europeo – sottolinea le finalità commerciali che ne improntavano le origini.

Infatti, la strategia rivolta a dare impulso al valore (economico) dell'Europa con riguardo agli Stati membri, teneva sommersa l'Europa dei valori. La merce e non i cittadini costituivano il cuore delle interrelazioni.

In effetti, la Comunità esprimeva anche nel settore in esame quella connotazione economicista che tante critiche aveva suscitato nel corso degli anni.

Con il Trattato di Roma, dunque, l'idea ispiratrice dominante era quella dell'"avere" mentre era rimasta del tutto sommersa l'idea ispiratrice dell'"essere".

L'unica concessione ai cittadini degli Stati membri, riguardava solo uno specifico settore, cioè la libera circolazione dei lavoratori mentre altri diritti non venivano riconosciuti, come se i cittadini europei fossero cittadini fantasma.

Da Maastricht ad oggi: i trattati sulla via della cittadinanza europea. – Una scelta fondamentale in favore dell'interesse verso la cittadinanza europea è stata fornita, agli inizi degli anni Novanta, dal Trattato sull'Unione Europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992.

Si è, così, prodotta una prima concreta risposta, in termini giuridico-istituzionali, alla necessaria riflessione collettiva sul significato odierno del concetto di cittadinanza (Triggiani, 2010, p. 137).

Tra le grandi innovazioni del trattato figurava l'istituzione di una cittadinanza europea, che si aggiungeva a quella nazionale.

Secondo la testuale dizione del Trattato di Maastricht è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione europea comportava una serie di norme e diritti ben definiti, che si potevano raggruppare in quattro categorie:

- libertà di circolazione e di soggiorno su tutto il territorio dell'Unione;
- diritto di votare e di essere eletto alle elezioni comunali e a quelle del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza;
- tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro in un Paese terzo nel quale lo Stato di cui la persona in causa ha la cittadinanza non è rappresentato;
- diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo e ricorsi al Mediatore europeo.

Il successivo Trattato di Amsterdam viene ad integrare l'elenco dei diritti civili di cui godono i cittadini dell'Unione e definisce con maggior precisione il nesso esistente fra la cittadinanza nazionale e la cittadinanza europea, indicando in maniera inequivocabile che «la cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima». Due sono le conclusioni di ordine pratico che scaturirono da tale aggiunta:

- occorre essere già in possesso della nazionalità di uno Stato membro per poter usufruire della cittadinanza dell'Unione;
- la cittadinanza europea consente di godere di diritti supplementari e complementari alla cittadinanza nazionale.

Inoltre, il Trattato di Amsterdam conferisce un nuovo diritto ai cittadini europei. Ogni cittadino dell'Unione può rivolgersi al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione, alla Corte di giustizia, alla Corte dei Conti, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni oppure al Mediatore europeo in una qualsiasi delle dodici lingue dei trattati e ricevere una risposta redatta nella stessa lingua.

La scarsa omogeneità delle fonti comunitarie sulla tutela dei diritti dell'uomo ha imposto la necessità di dotare l'Unione di un testo unitario: tale disegno ha trovato la sua realizzazione quando il Consiglio Europeo a Colonia, nel 1999, redasse la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, proclamata nel marzo del 2000, a Nizza.

La Carta non era dotata di valore giuridico vincolante, ma costituiva il primo testo che raccoglieva organicamente i diritti civili, economici e sociali tipici delle tradizioni costituzionali e degli obblighi comuni degli Stati membri. La Carta ripartisce i diritti riconosciuti in sei categorie:

1. dignità;
2. libertà;
3. uguaglianza;
4. solidarietà;
5. cittadinanza;
6. giustizia.

Nel dicembre del 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è stato conferito alla Carta lo stesso effetto giuridico vincolante dei trattati. A tal fine, la Carta è stata modificata e proclamata a Strasburgo nel dicembre 2007. L'entrata in vigore, avvenuta il 1° dicembre 2009 ha reso vincolante per le istituzioni la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione

europea e aperto la strada all'adesione dell'UE alla «Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo).

Con il Trattato di Lisbona la figura del «cittadino europeo» acquista maggiore risalto, almeno simbolico. Nel Preambolo, si afferma che gli Stati membri sono «decisi ad istituire una cittadinanza comune ai cittadini dei loro paesi» e «decisi a portare avanti il processo di creazione di un'Unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà». All'art. 3, par. 2 del TUE si precisa che «L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne». Ma è anche opportuno sottolineare il valore della dignità umana che, ripreso dall'art. 1 della Carta e sancito immediatamente nell'art. 2, si trasforma in vero e proprio paradigma interpretativo dell'intero trattato e quindi di amplificazione della figura stessa del cittadino europeo (Triggiani, 2010, p. 143).

Il Trattato di Lisbona, però, si configura come un passo indietro rispetto al Trattato costituzionale che non è mai entrato nella fase operativa. Più dettagliatamente, nel Trattato di Lisbona si rilevano i seguenti elementi negativi: soppressione del nome 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. Inoltre, l'appello alla volontà dei cittadini contenuto nell'art. 1-1 del Trattato costituzionale non figura più nell'art. 1 del nuovo Trattato dell'Unione europea. L'art. 1-1 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 «ha miltoniano» 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 costituzionale. In effetti, il Trattato di Lisbona, sia per come è stato negoziato, sia per come è stato 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 restaurazione potrebbe influenzare anche l'interpretazione delle disposizioni del Trattato di Lisbona relative

alla cittadinanza europea (Ponzano, 2010, p. 21).

I diritti connessi alla cittadinanza, espressamente elencati nella «Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea» sono inseriti nella parte II relativa alla non discriminazione e alla cittadinanza e riguardano la libera circolazione delle persone, l'elettorato attivo e passivo alle elezioni amministrative e a quelle del Parlamento europeo, la protezione diplomatica e consolare e la possibilità di inoltrare petizioni al parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo o di rivolgersi alle istituzioni o agli organi consultivi dell'Unione. Tali diritti si aggiungono al divieto di discriminazione inserito, non a caso, nella stessa parte II dedicata alla cittadinanza, onde sancire il collegamento destinato ad operare ogniqualvolta non trovino applicazione le regole specifiche (di non discriminazione) stabilite da altre norme del trattato (Baruffi, 2010, pp. 71-73).

In secondo luogo, la previsione dell'iniziativa popolare in capo ai cittadini dell'Unione rappresenta uno strumento estremamente importante per consentire la partecipazione degli stessi al processo di formazione degli atti comunitari, permettendo loro, in presenza di determinate condizioni di sollecitare la Commissione a presentare proposte legislative.

L'art. 11, par. 4 del Trattato di Lisbona richiede che siano almeno un milione di cittadini aventi la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri a presentare la richiesta. L'art. 24 TFUE attribuisce, invece, al Parlamento europeo e al Consiglio la competenza a specificare attraverso regolamenti da adottare secondo la procedura legislativa ordinaria le condizioni e le procedure per l'esercizio del diritto. Il 31 marzo 2010 è stata così emanata la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini, in cui non viene determinata una soglia minima di cittadini uguale in tutti gli Stati, bensì una per ciascuno Stato membro, in proporzione decrescente rispetto alla popolazione, con una soglia minima ed una massima, secondo criteri obiettivi, pur con la precisazione che la proposta deve provenire da cittadini di almeno un terzo dei paesi membri. La scelta del quorum di un terzo degli Stati membri è in linea di continuità con altre previsioni del trattato (Baruffi, 2010, p. 73).

Come già evidenziato, la cittadinanza dell'Unione non è costitutiva, ma derivata dal possesso della cittadinanza nazionale e, quindi, accessoria a quest'ultima. Chi perde la cittadinanza nazionale perde, pertanto, anche

quella dell'Unione (Ponzano, 2010, p. 20).

2013: Anno Europeo dei Cittadini. – Nel 2010 il Parlamento europeo ha invitato la Commissione dare slancio al dibattito sulla cittadinanza europea e ad informare i cittadini dei loro diritti, in particolare quelli emananti dal Trattato di Lisbona. Nella Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione, la Commissione annunciava che, per fare in modo che i cittadini siano consapevoli dei loro diritti e siano in grado di esercitarli nella vita quotidiana, intendeva proporre di designare il 2013 Anno Europeo dei Cittadini.

La proposta della Commissione è stata approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel novembre 2012. L'obiettivo dell'Anno Europeo era quello di far conoscere ai cittadini i loro diritti e le opportunità di cui godono all'interno dell'area comunitaria per poter intraprendere con loro un dialogo sullo sviluppo della cittadinanza dell'Unione e sul progetto europeo in generale.

Concentrandosi in modo particolare sui milioni di cittadini che vivono in situazioni transfrontaliere o che si spostano ogni anno all'interno dell'Unione e puntando sulla realizzazione di un autentico spazio europeo dei cittadini, l'Anno Europeo ha inteso evidenziare:

- quali sono i diritti dei cittadini della UE;
- quali benefici questi possono trarne;
- quali sono i principali ostacoli all'esercizio di tali diritti;
- quale è il potenziale impatto dei diritti conferiti dall'UE;
- come e perché i cittadini dovrebbero partecipare alla vita democratica dell'UE.

L'Anno Europeo 2013, inaugurato ufficialmente a Dublino il 10 gennaio, con un "dialogo dei cittadini", ha previsto l'organizzazione di conferenze divulgative in tutta l'UE al fine di avvicinare il dibattito sulle questioni europee ai cittadini e creare un autentico spazio pubblico europeo nei comuni d'Europa.

La Commissione, in particolare, ha inteso collaborare con le parti interessate della società civile e con una serie di organizzazioni europee e nazionali che hanno formato una «Alleanza per l'Anno europeo dei cittadini». La Commissione ha inoltre sviluppato uno strumento di comunicazione e uno slogan «*Its about Europe, it's about you*» (Si tratta dell'Europa, si tratta di voi), che costituisce il marchio delle attività per l'Anno Euro-

peo 2013. Tutte queste iniziative, intraprese sia a livello comunitario sia a quello nazionale, hanno inteso ribadire la centralità dell'istituto della cittadinanza europea, che ambirebbe ad arricchire i diritti sociali e politici degli europei (Barana, 2013). Il Comitato delle Regioni (CDR) ha partecipato alle attività che hanno preceduto l'avvio dell'Anno europeo e il 28 novembre 2011 ha organizzato un forum in stretta collaborazione con la Commissione.

Nel corso di questo forum il CDR ha presentato uno studio sull'impatto della cittadinanza dell'Unione a livello locale e regionale e ha messo a disposizione dei suoi membri e delle altre parti interessate a livello locale un insieme di strumenti da utilizzare nella comunicazione sull'Anno Europeo. Tra questi figura un «passaporto dei cittadini dell'Unione»: si tratta di una pubblicazione rivolta al grande pubblico sulla diversità dell'Europa e sui diritti comuni dei cittadini dell'UE. Rimane da vedere fino a che punto il CDR e i suoi membri saranno attivamente coinvolti nei dialoghi dei cittadini a livello interistituzionale e in altri eventi.

Gli enti locali e regionali, essendo il livello più prossimo al cittadino, hanno un importante ruolo da svolgere in questo campo. In quanto primo punto di contatto dei cittadini con le istituzioni, essi devono renderli più consapevoli dei diritti e doveri conferiti dalla cittadinanza dell'Unione e prendere tutte le misure necessarie per incoraggiarli a esercitare tali diritti, fare in modo che siano applicati correttamente ed eliminare eventuali ostacoli. Sono inoltre in prima linea nell'accogliere i cittadini dell'UE appena arrivati e farli sentire a casa loro nella loro nuova comunità e, viceversa, nell'accompagnare i cittadini europei che desiderano passare parte della loro vita in altre parti dell'UE. Essi sono fondamentali nel mostrare quale preziosa fonte di arricchimento reciproco siano queste iniziative.

Negli ultimi due anni il Comitato delle Regioni ha adottato un certo numero di pareri che confermano le raccomandazioni della Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione. Il suo parere sulla cittadinanza dell'Unione (2010) insisteva sulla necessità di una maggiore presenza degli enti locali e regionali nei processi partecipativi che verranno attivati per consentire ai cittadini di contribuire meglio alla definizione delle politiche europee che renderanno effettivi i loro diritti. Il parere sul programma di Stoccolma per la libertà, la sicurezza e la giustizia (2010) ha

sottolineato che le regioni e le città aiutano a formare una sana «cultura dei diritti fondamentali», con un particolare impegno a difendere i principi della partecipazione politica sanciti dal Trattato di Lisbona e dalle costituzioni degli Stati membri. In tale parere, come del resto nel parere di iniziativa in via di elaborazione, si raccomanda inoltre di esaminare l'opportunità di dare ai cittadini della UE maggiori possibilità di partecipare alle elezioni politiche del paese di residenza (Unione europea, 2013, pp. 1-7).

La cittadinanza europea: un'illustre sconosciuta. – La cittadinanza europea festeggia il suo 20° anniversario ma, ancora oggi, come emerso da varie indagini condotte negli Stati membri, molti cittadini non si sentono pienamente «europei». La situazione varia da Paese a Paese, come ha ricordato la Reding. In Gran Bretagna, ad esempio, solo il 42% dei cittadini si sente europeo, mentre nel Lussemburgo la percentuale sale all'85%.

Queste differenze sono determinate da vari fattori. La maggioranza dei cittadini dell'UE non si sente adeguatamente informata sui propri diritti (68%), questo è anche il caso dell'Italia, dove il 67% dei cittadini si considera non sufficientemente informato.

L'Unione europea è quindi un'unione *de iure*, ma non è ancora un'unione *de facto*. Non è sufficiente emanare norme se di queste non si registra una piena consapevolezza presso tutti i cittadini europei.

L'approvazione della cittadinanza europea è rivolta ai cittadini ma i cittadini – fatte salve rare eccezioni – non ne sono informati.

Tutti, all'interno dell'Unione europea sono perfettamente consci di essere, ad esempio, cittadini italiani o francesi o tedeschi o rumeni, ma nessuno, o quasi nessuno, sa di possedere anche la cittadinanza europea. Negli stessi documenti d'identità destinati ai cittadini degli Stati membri dell'Unione non vi è traccia della dicitura «cittadinanza europea» a dispetto della cittadinanza nazionale che viene sempre indicata, come nel caso della «cittadinanza italiana».

Viene da chiedersi allora quale sia il reale valore di una cittadinanza che, proprio nei confronti dei cittadini a cui è destinata, risulta essere un'illustre sconosciuta, una “terra ignota” agli occhi dei suoi stessi abitanti.

Se la cittadinanza europea fosse stata inserita nell'«ordinamento» comunitario solo pochi mesi fa, questa mancata visibilità potrebbe essere

giustificata ma oggi tale *excusatio* non è proponibile né tantomeno accettabile, dal momento che la cittadinanza europea fa la sua comparsa nel panorama normativo europeo sin dal Trattato di Maastricht del 1992.

Per la cittadinanza europea non possiamo, dunque, sostenere che si tratta di un elemento di «chiara fama», non sono difatti bastati i trattati di Maastricht, Amsterdam, Nizza e, più recentemente, quello di Lisbona a divulgare tra i cittadini degli Stati membri questo loro diritto.

Ideare, redigere ed approvare trattati non è sufficiente se viene meno, tra i cittadini, la percezione degli ideali e dei diritti che vengono attribuiti. Non è, pertanto, ammissibile che «messaggi» di tale importanza restino confinati, per oltre vent'anni, alla ristretta cerchia di burocrati, tecnocrati ed esperti giuristi di diritto europeo, mentre dovrebbero raggiungere la conoscenza e la coscienza di tutte le classi sociali, trasformandosi, sul piano della comunicazione, da elementi oligarchici in elementi democratici.

Ancora più grave risulta essere tale mancanza se si pensa che ormai, da decenni, viviamo nell'era della cyber-comunicazione, dove le informazioni viaggiano da un emisfero all'altro del pianeta in un sol battito d'ali (Valvo, 2013).

La cittadinanza europea è, invece, una testimonianza della distanza che ancora separa il Palazzo, che deve legiferare, dai cittadini, che devono recepire, un "muro" che divide gli organismi europei dal loro stesso popolo.

Bruxelles, Strasburgo, Lussemburgo: Palazzi nati di vetro e trasformati nel tempo in roccaforti di una classe elitaria, troppo spesso lontana dalla realtà in cui vivono i cittadini che rappresentano.

Non è, però, solo ed esclusivamente una questione di comunicazione e, in ogni caso, le cause non possono essere addebitate ai soli organismi europei, ma la responsabilità va attribuita anche agli Stati membri che sembrano non gradire la «divulgazione» di politiche comunitarie che minaccino ulteriormente le sovranità nazionali.

Al di là di ciò, così per come è stata pensata, la cittadinanza europea resterebbe «indifferente» ai suoi destinatari anche qualora questi ne prendessero pienamente coscienza. Allo stato attuale, difatti, la cittadinanza europea non incide nel vissuto quotidiano, a differenza delle varie cittadinanze nazionali.

Secondo l'art. 9 ultimo cpv. del Trattato sull'Unione europea, «la cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale»; secondo

quanto stabilisce l'art. 10, n. 2, «i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo» e, «i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea ed a esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione» (art. 10, n. 2).

L'Unione ha dunque proceduto sul piano formale ad una rigorosa mutazione della grammatica e dello strumento del costituzionalismo moderno: la cittadinanza, la rappresentanza parlamentare, i partiti. Ma nell'atto stesso del recepimento di tali istanze non ha esitato a distorcere immediatamente il significato, mitigandone la portata e il principio ispiratore. Lo scenario politico-istituzionale con il quale siamo chiamati ancora oggi a misurarci ne è la più evidente dimostrazione: la cittadinanza europea ridotta a "satellite" di quella nazionale; il Parlamento degradato a mero ornamento del sistema e per di più congenitamente svincolato da ogni effettivo rapporto di rappresentanza politica; un sistema dei partiti vanificato dall'assenza di veri e propri diritti politici.

Note conclusive. – Nel tentativo di delineare alcune considerazioni di carattere conclusivo, va sottolineato che aver introdotto la cittadinanza europea è da considerare, quanto meno sotto il profilo simbolico, un passo avanti sul piano dell'integrazione. Tuttavia, occorre tener presente che tale status, essendo, come già sottolineato, aggiuntivo e non sostitutivo rispetto alle forme di cittadinanza in vigore a livello nazionale tra gli Stati membri, manifesta i limiti di cui si è detto.

Limiti che inducono a riflettere sulla possibilità di individuare un nuovo concetto di cittadinanza europea non più legata alla cittadinanza nazionale. In questo senso va anche il rapporto, elaborato dal deputato europeo Alain Lamassoure e destinato all'allora 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 (Ponzano, 2010, p. 24).

Tuttavia, l'ostacolo più importante ad un effettivo e concreto recepimento della cittadinanza europea, resta la mancata "unità" dell'Unione, ancora estremamente vincolata a fattori di incompletezza e settorialità. I trattati hanno fatto sì che gli Europei diventassero «cittadini dell'Unione» ma non sono riusciti nel più arduo compito di renderli «cittadini uniti».

L'Europa unita deve, pertanto, essere il risultato non soltanto dei trat-

tati, ma anche della partecipazione del sentimento popolare: l'azione dei governi e della diplomazia deve essere sorretta dalla volontà collettiva dei popoli; da una coscienza europea. E perché una coscienza europea si sviluppi è inevitabile la partecipazione ed è essenziale che i popoli siano attori protagonisti e non attori muti costretti a sottostare alle decisioni prese dai vertici comunitari.

Nessuna costruzione politica, per prodigiosa che possa essere, è capace di durare a lungo quando non è sorretta dalla volontà o dal sentimento degli uomini (Ministero per gli Affari Esteri, 1995, p. 196).

Si sente spesso parlare di coscienza europea ma bisogna realisticamente tener conto che la maggior parte dei cittadini europei non conosce neanche quali sono i Paesi che compongono l'Unione, anche in questo caso, quindi, si registra un difetto di comunicazione dovuto all'assenza di un vero piano informativo-divulgativo.

È, quindi, d'obbligo la constatazione che oggi la coscienza comunitaria europea è debole, debolissima. Anzi, non è solo debole e nettamente inferiore alla consolidata coscienza nazionale delle singole parti costituenti l'Europa, ma non appare neppure chiara nelle sue prospettive. Quale sarà il cemento etico-politico dell'Europa o cosa sarà una l'Europa comunitaria? Sarà una nazione europea o sarà una realtà sorretta da valori diversi da quelli del principio nazionale? Nessuno di noi è preparato, al momento, per rispondere a questi interrogativi.

Del resto, guardando al processo dell'integrazione europea, noteremo che, con il progredire di tale processo, la coscienza comunitaria, il senso di una comunità di valori e la percezione dell'Europa come dimensione etico-politica hanno dato l'impressione di essersi andati via via indebolendo piuttosto che rafforzarsi (Galasso, 2003, pp. 128-129).

Alla diffusione della coscienza europea contribuiscono associazioni che rivestono un carattere internazionale e che hanno sedi in vari Paesi europei. È il caso, ad esempio, dell'*Association Européenne des Enseignants* (AEDE) che annovera tra i suoi iscritti docenti di ogni ordine e grado, fondata a Parigi nel 1956, ovvero un anno prima del Trattato di Roma. L'associazione, che si propone di adeguare la preparazione professionale e l'azione didattica all'unificazione federale europea, ha promosso, tra l'altro, la "Carta europea dell'insegnamento, della formazione e dell'educazione". Uno dei principi fondanti della Carta riguarda il ruolo della scuola, vista nel contesto della comunità sociale di riferimento, è es-

sa stessa considerata una comunità nella quale gli alunni compiono con gradualità un tirocinio di cittadinanza responsabile in sintonia con tutte le altre componenti sociali aventi indubbie qualità educative. Inoltre, sempre secondo la Carta, «condizione essenziale per percorsi europei credibili è l'impulso civico-politico, non solo degli insegnanti ma dell'intera comunità scolastica e sociale in situazioni reali per una costruzione europea fondata sui principi di autonomia, sussidiarietà e sopranazionalità».

L'integrazione europea ha aperto un nuovo spazio economico e regolativo, quotidianamente vissuto dalle persone ma poco conosciuto e ancor meno compreso. Mentre il processo d'istituzionalizzazione – nonostante le innumerevoli difficoltà, contraddizioni, resistenze – appare avviato, è più problematica la costruzione di una società europea, poiché rimangono aperte le questioni della possibilità di formazione di un'identità europea e della condivisione di un sentimento di appartenenza che permetta di accettare decisioni prese a livello sovranazionale, difficili da comprendere (e talvolta da attuare) sul piano nazionale. Stenta a diffondersi un'idea di Europa fatta di valori, simboli, significati riconosciuti, una narrazione che contribuisca a costruire il senso dell'esperienza multilivello e altamente interconnessa vissuta dalle persone (Parito, 2012).

La partecipazione democratica è quindi, a tutt'oggi, la questione centrale, la chiave di volta nella costruzione dell'unità europea. Dopo oltre mezzo secolo di «cammino comunitario», l'UE fatica ancora a coinvolgere nella propria organizzazione il cittadino, manifestando un serio deficit democratico (Valvo, 2011, p. 43).

Le sue istituzioni politiche, infatti, sono sorte per rispondere ai processi di unificazione economica e non sono state mai progettate armonicamente per assicurare l'equilibrio dei poteri e la sovranità popolare. Prova ne sia che il Parlamento europeo, eletto a suffragio universale, esercita funzioni del tutto marginali rispetto a quelle esercitate dalla Commissione e dal Consiglio (Morin e Cerruti, 2013, p. 57).

Per il futuro bisogna partire dal presupposto che se gli Stati membri della UE non saranno veramente uniti, non saranno in grado di fronteggiare le grandi sfide poste dal multipolare scacchiere geopolitico e geoeconomico mondiale.

L'Unione europea, sotto un aspetto globale e non settoriale, rappresenta, perciò, un "atto dovuto" ma dovrà essere, anche e soprattutto, un

«atto gradito» dalla comunità dei cittadini.

Solo in questo caso la cittadinanza europea non sarà una cittadinanza imposta o proposta dall'alto, ma il comune sentire dell'anima degli Europei.

BIBLIOGRAFIA

- BARANA L., “Le proposte della Commissione per una piena cittadinanza europea”, *Europae – Rivista di Affari Europei*, 9 maggio 2013, (<http://www.rivistaeuropae.eu/interno/le-proposte-della-commissione-per-una-piena-cittadinanza-europea/>).
- BARUFFI M.C., *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, Milano, Cedam, 2010.
- GALASSO G., “Unione europea e coscienza comunitaria”, in PERFETTI F. e RAVASI G. (a cura), *Identità europea geopolitica e globalizzazione*, Milano, Nagard, 2003, pp. 127-129.
- MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *Gaetano Martino e l'Europa. Dalla Conferenza di Messina al Parlamento europeo*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995.
- MORIN E. e CERUTI M., *La nostra Europa*, Torino, Raffaello Cortina Editore, 2013.
- PARITO M., *Comunicare l'Unione europea. La costruzione della visibilità sociale di un progetto in divenire*, Milano, Franco Angeli, 2012.
- PONZANO P., “Identità europea e cittadinanza dell'Unione”, in BARUFFI M.C. (a cura), (2010), p. 21.
- SINAGRA A., “La cittadinanza nella evoluzione del diritto interno, del diritto internazionale e del diritto comunitario”, in LANCHESTER F. e SERRA T. (a cura) *Et Sin Omnes. Scritti in onore di Francesco Mercadante*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 843-868.
- TRIGGIANI E., “Cittadinanza dell'Unione e integrazione attraverso i diritti”, in Moccia L. (a cura), *Diritti fondamentali e Cittadinanza dell'Unione Europea*, Milano, Franco Angeli, 2010, p. 137.
- UNIONE EUROPEA, Comitato delle Regioni, *Anno Europeo dei Cittadini (2013). La cittadinanza europea a livello locale e regionale*, Bruxelles, 2013.

VALVO A., *Lineamenti di diritto dell'Unione europea. L'integrazione europea oltre Lisbona*, Padova, Amon, 2011.

VALVO A., *Diritti umani e realtà virtuale. Normativa europea e internazionale*, Padova, Amon, 2013.

European Citizenship: A Geopolitical Issue. – The signatory states of the Maastricht Treaty resolved to “establish a citizenship common to nationals of their countries. The issue of European citizenship usually turns around a conception of individuals as citizens of states which are themselves members of the European Union. The term “European citizenship” is perceived as a condition by which people from different nations should have similar rights, but there are still many uncertainties that accompany this process.

Keywords. – democracy, citizenship, geopolitics

Università degli Studi di Enna “Kore”, Dipartimento di Studi classici, linguistici e della formazione
claudio.gambino@unikore.it