

Lo strano caso della cittadinanza senza nazione

La cittadinanza europea è il primo caso di una cittadinanza non legata a un luogo, a uno stato o a una nazione. Per ora un passaporto europeo rimane un'utopia eppure i cittadini dei 27 stati membri subiscono e godono dei privilegi e osservano le regole decise a Bruxelles.

di Giovanni Moro

Sono esattamente 20 anni dall'istituzione del Trattato di Maastricht e la UE ha deciso di fare del 2013 l'Anno Europeo dei Cittadini. Il problema principale, tuttavia, è che non è chiaro che cosa precisamente si debba celebrare. In questa occasione, infatti, alle vecchie critiche alla cittadinanza europea legate agli opposti estremismi, federalista (la cittadinanza della Unione è una copia sbiadita della cittadinanza nazionale) e *confederale* (essa è un attentato alla sovranità nazionale e un nonsenso: "Non si può appartenere a un trattato"), si sono aggiunte nuove rappresentazioni altrettanto riduttive e astratte. Le due principali che si confrontano oggi sono quella che traduce la cittadinanza europea nei soli cinque diritti stabiliti nel Trattato di Maastricht (libera circolazione, tutela diplomatica, elettorato attivo e passivo nel comune di residenza e per il Parlamento europeo, petizione al Parlamento e al Mediatore europeo), di cui è portavoce la Commissione, e quella che vede nella cittadinanza dell'Unione un ideale non ancora nemmeno iniziato a realizzare, sostenuta dalla Società civile di Bruxelles. Il confronto, insomma, è tra una *Five-Right Citizenship* e una *Still-To-Come Citizenship*. Per essere sinceri, niente che valga la pena di essere celebrato.

Questo ennesimo anno europeo, invece, potrebbe essere la occasione per capire meglio che

cosa è successo da Maastricht in poi. Una condizione necessaria è osservare la cittadinanza dell'Unione non solo come uno status giuridico scritto nei Trattati, ma come un insieme di norme, valori, conflitti e pratiche che si sono sviluppati nel corso dell'attività normativa e di policy della Unione Europea – rilevabili nell'*Acquis* comunitario – e nel modo in cui i cittadini l'hanno fatta propria e usata. Si potrebbe, in questo modo, vedere di più e meglio sia la novità rappresentata da questa anomala cittadinanza, sia la sua natura incrementale.

Per quanto riguarda il primo punto – la novità – non è superfluo sottolineare che quella europea è la prima cittadinanza che non deriva da una autorità statale. Essa comprende diritti che non avrebbero senso in una logica nazionale (come la libera circolazione) e altri che fondano la cittadinanza sul principio di residenza anziché sul sangue e sulla terra (come la partecipazione alle elezioni nel comune dove si vive). Esprime un principio di appartenenza che non è fondato su una omogenea identità culturale, etnica, religiosa o linguistica, ma piuttosto sulla diversità e sulla volontà comune di mettere al primo posto i diritti umani per non ripetere le tragedie del XX secolo. E prevede la partecipazione dei cittadini non solo nel voto, ma nell'intervento quotidiano per definire e mettere in opera le politiche della Unione. Niente di tutto questo è reperibile nel paradigma della cittadinanza che si è costruito attorno agli stati nazionali negli ultimi 200 anni e per chi si interroga sul futuro della cittadinanza nel mondo globale, quella dell'Unione è un esperimento unico.

Per quanto riguarda la capacità evolutiva della cittadinanza europea, è il caso di menzionare l'espansione del catalogo dei diritti, dovuto non solo ai nuovi trattati, ma anche alla giurisprudenza della Corte di Giustizia (che ha, ad esempio, esteso diritti di welfare originariamente istituiti per i lavoratori a ca-

tegorie non produttive come i disabili e i bambini) e all'azione di movimenti civici (a uno di essi si deve il riconoscimento di un pacchetto di diritti dei cittadini malati da garantire ovunque in Europa). Si deve poi ricordare la crescita progressiva di una identità europea come parte di una identità multipla e quindi non contrapposta a quella nazionale, legata alla dimensione civica più che a quella culturale e materializzata nella pratica della libertà di movimento e in una moneta unica con i suoi simboli e significati, che funziona da denominatore comune anche quando è vituperata. E, con riferimento alla partecipazione, non si può mancare di rilevare la quantità di movimenti civici nati attorno a obiettivi propriamente europei (come quello che ha imposto la modifica della *direttiva Bolkestein* sulla liberalizzazione dei servizi pubblici), ma anche

la pratica del nuovo diritto di iniziativa legislativa dei cittadini, in attuazione della quale oggi ci sono 15 proposte sulle quali si sta raccogliendo il milione di firme necessario a sottoporle alla Commissione Europea.

Certo, la cittadinanza della Unione resta marcata dalla sua origine, in parte economica e in parte politica: al diritto alla libera circolazione, un principio che aveva un senso economico, fa da contrappeso il diritto alla non discriminazione, un principio eminentemente politico. E non ha consentito di rispondere alla sfida della immigrazione, né è stata finora un contrappeso sufficiente a tecnocrazia ed economismo che, ad esempio, portano a considerare invariabilmente il welfare un costo e non una risorsa. Tuttavia, anziché ridurla a cinque diritti o sognarla come un ideale irraggiungibile, sarebbe il caso di farne buon uso. **E**

☐ Maastricht, dicembre 1991. Euro Summit: Hans van den Broek, Jacques Delors, Wim Kok e Ruud Lubbers alle quattro del mattino dopo aver siglato l'accordo.



WILLEM MIDDELKOP/HOLLANDESE HOOGTE/CONTRASTO