



La cittadinanza dell'Unione a trent'anni da Maastricht: la difficile costruzione di una dimensione politica.

ADELINA ADINOLFI*

Quando con il Trattato di Maastricht del 1992 si sono gettate le basi per l'adozione della moneta unica e rafforzate le condizioni per realizzare il mercato interno, il riconoscimento della cittadinanza dell'Unione si è proposto di dare espressione alla volontà politica degli Stati membri di attribuire al cittadino un ruolo più significativo nella costruzione europea: una sorta di “contrappeso” rispetto ai risultati che ancora vedevano la Comunità saldamente ancorata agli obiettivi commerciali ed economici del processo di integrazione. Questa visione “funzionale” della cittadinanza, emblematica della rilevanza conferita agli individui nell'attività delle istituzioni, emerge tuttora, come si rileva, tra l'altro, dalla Carta dei diritti fondamentali nel cui preambolo si legge che l'Unione «pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione...».

Se tale visione ha di certo giocato un ruolo prioritario nei negoziati di Maastricht, tuttavia il riconoscimento di una *cittadinanza*, pur con caratteristiche assai peculiari, implicava, sin dall'origine, una dimensione costituzionale. Infatti, benché i diritti conferiti ai cittadini dell'Unione fossero solo in parte innovativi (coincidendo in larga misura con quelli già riconosciuti ai cittadini degli Stati membri), e sebbene fosse enfatizzato come si trattasse di una cittadinanza derivata e complementare rispetto a quella nazionale, l'utilizzo di una terminologia di natura costituzionale non era certo privo di significato politico. Attraverso il ricorso ad un concetto dal forte valore simbolico, si è delineato un legame di appartenenza tra i cittadini e l'Unione, ricalcando il vincolo che è proprio della cittadinanza nazionale. Né può essere sottovalutato come l'istituzione della cittadinanza dell'Unione fosse frutto del consenso che si era realizzato tra i governi degli (allora) Stati membri: si riconosceva, in effetti, uno *status* che poteva apparire non estraneo ad una futura unione politica europea o finanche ad un'evoluzione di tipo federale.

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Firenze

A distanza di trent'anni dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, se si misura il successo della cittadinanza dell'Unione alla luce dei diritti che da essa derivano non mancano elementi positivi. Considerata in questa prospettiva, la nozione di cittadinanza appare come la cornice all'interno della quale si collocano i diritti conferiti ai cittadini degli Stati membri, definendo uno *status* la cui centralità nell'ordinamento è ora confermata dall'enunciazione anche nel titolo V della Carta dei diritti fondamentali. Alcuni diritti, come soprattutto la libertà di circolazione e di soggiorno negli Stati membri, sono certamente ben noti e ormai consolidati, nonostante permanga l'esigenza, riconosciuta dalla Commissione, di un loro rafforzamento. Un principio cardine che caratterizza i contenuti della cittadinanza è senza dubbio il divieto di discriminazioni in base alla nazionalità, che si declina oggi in una varietà di situazioni nelle quali si esplica la parità di trattamento rispetto al cittadino nazionale. Conseguenze assai rilevanti comporta altresì il diritto del cittadino dell'Unione al ricongiungimento anche con familiari di Paesi terzi.

Nella costruzione del contenuto di tali diritti e nella definizione degli effetti delle disposizioni che li enunciano, il ruolo fondamentale svolto dalla Corte di giustizia si è espresso in una giurisprudenza estensiva riguardo ai diritti di cittadinanza, fondata sull'assunto, costantemente ribadito, per cui “lo *status* di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri”. Tale affermazione, benché possa apparire, a motivo della sua formulazione rivolta al futuro, come più adatta al periodo immediatamente successivo alla istituzione della cittadinanza, mantiene, in realtà, immutato il proprio ruolo nella giurisprudenza recente: essa, infatti, permette alla Corte di delineare una prospettiva evolutiva e, perciò, aperta alla progressiva individuazione dei contenuti e degli effetti che definiscono i tratti di tale istituto. Sviluppi giurisprudenziali significativi hanno altresì portato, in virtù dell'esigenza di assicurare il rispetto del diritto dell'Unione, ad intaccare la libertà degli Stati membri ai fini dell'attribuzione e, soprattutto, della revoca (o della perdita) della cittadinanza nazionale, permettendo così al diritto dell'Unione di fare ingresso in uno degli spazi più rigorosamente riservati alla sovranità statale. Il ricorso per infrazione presentato dalla Commissione nei confronti di Malta nel settembre 2022 (INFR(2020)2301) consentirà di accertare se l'Unione possa contrastare il fenomeno della “cittadinanza per investimento” prevista negli Stati membri che consentono a facoltosi imprenditori stranieri di acquisire la cittadinanza nazionale e, di conseguenza, anche quella dell'Unione, ottenendo i vantaggi che quest'ultima comporta; un fenomeno che, come affermato dalla Commissione, “mina l'essenza” della cittadinanza dell'Unione e che ha indotto il Parlamento europeo a sollecitare misure volte ad evitare la “mercificazione”, nonché ad inserire, nel progetto di riforma dei Trattati più avanti menzionato, una disposizione che dà fondamento all'adozione di misure di contrasto (volte, cioè, ad impedire “la vendita di passaporti o altri abusi riguardanti l'acquisizione e la perdita della cittadinanza dell'Unione da parte di cittadini di paesi terzi, al fine di ravvicinare le condizioni alle quali tale cittadinanza può essere acquisita”; art. 20, par. 2 *bis* del TUE).

Ben diversa è la percezione del successo della cittadinanza dell'Unione se questa è misurata, invece, alla luce della sua dimensione politica. Sebbene, infatti, l'istituto della cittadinanza si sia riempito di contenuti concreti e “visibili”, sono ancora assai scarsi gli

elementi che consentono di rilevare un legame politico di appartenenza tra il cittadino e l'Unione.

Sotto il profilo politico, l'elemento rivelatore del vincolo connesso al concetto di cittadinanza dovrebbe esprimersi anzitutto mediante il principio della democrazia rappresentativa e, quindi, segnatamente in occasione delle elezioni del Parlamento europeo. Pur senza considerare la problematica relativa all'astensionismo (con una percentuale dei votanti che nel 2019, sebbene in crescita, è stata di poco più del 50%), è tuttavia ben noto come tali elezioni siano tuttora caratterizzate da una campagna elettorale centrata sui partiti nazionali, mentre stenta ad affermarsi una componente effettivamente europea. A cinque mesi dalle elezioni del giugno 2024, è evidente come la campagna elettorale assuma i toni di una lotta politica nazionale – spesso ridotta ad un'opzione “pro o contro l'Europa” – senza che le decisioni di voto mettano al centro del dibattito le scelte strategiche da sostenere a livello dell'Unione; i partiti politici europei sembrano ancora configurarsi come una sorta di rete di quelli nazionali e, comunque, appaiono inadeguati a perseguire gli ambiziosi obiettivi, enunciati dal TUE, di contribuire a “formare una coscienza politica europea” e “ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione” (art. 10, par. 4). La risoluzione sulle elezioni europee del 2024 adottata dal Parlamento europeo il 12 dicembre scorso ([2023/2016\(INI\)](#)), se intende sollecitare alcune misure per la campagna elettorale in corso, fa in realtà risaltare, correlativamente, la mancanza di progressi dal 2019 ad oggi; così, emerge come non sia stato portato avanti il progetto di legge elettorale europea, sia tuttora carente la visibilità dei partiti politici europei e sussistano ostacoli alla loro possibilità “di partecipare pienamente alle campagne elettorali europee”, non siano stati compiuti progressi neppure riguardo all'esigenza di “stabilire un nesso chiaro e credibile tra la scelta degli elettori e l'elezione del presidente della Commissione”. A quest'ultimo riguardo, il Parlamento sollecita i partiti europei ad indicare il proprio *spitzenkandidat* e propone un – verosimilmente ormai tardivo – accordo interistituzionale relativo al sistema dei candidati capilista.

Creare un legame di cittadinanza passa anche attraverso gli strumenti di democrazia partecipativa, ancora non abbastanza noti, come gli strumenti di consultazione pubblica e l'iniziativa dei cittadini europei, alla quale dovrebbero, però, essere collegate conseguenze che permettano alle proposte di produrre un impatto significativo sull'attività legislativa dell'Unione.

Neppure può trascurarsi che il senso di appartenenza espresso dal concetto di cittadinanza presuppone, ai fini della sua realizzazione, la conoscenza dell'Unione e della sua attività attraverso una comunicazione veritiera e diretta sui temi europei. La comunicazione è, invece, mediata dal dibattito politico nazionale che ne definisce i contenuti e le priorità; le informazioni relative all'Unione giungono negli Stati membri attraverso il “filtro” della politica nazionale, senza che sia instaurato un flusso diretto di comunicazione con i cittadini, verosimilmente anche a causa di un atteggiamento di *self-restraint* delle istituzioni, ispirato alla volontà di non entrare nel dibattito politico nazionale. Nonostante la rilevanza che la comunicazione presenta nella costruzione della dimensione politica della cittadinanza, l'Unione non sembra, in effetti, voler assumere un ruolo diretto a tal fine, come risulta da ultimo dalla raccomandazione della Commissione del 12 dicembre scorso ((UE) 2023/2836) con la quale si sollecitano gli Stati membri a “far sì che i cittadini abbiano

accesso alle informazioni mediante canali e strumenti adeguati nonché alle risorse per aumentare la consapevolezza dei diritti di cittadinanza dell'Unione”.

La consapevolezza dei limiti che caratterizzano la partecipazione dei cittadini ha contribuito a definire l'esperimento di democrazia partecipativa e deliberativa realizzato con la Conferenza sul futuro dell'Europa, che si è proposta di avvicinare i cittadini all'Unione attraverso strumenti volti ad ascoltarne le istanze; l'effettiva incidenza di tale innovativo esercizio di democrazia può essere valutata alla luce sia della capacità di mantenere un dialogo diretto con i cittadini, sia della misura in cui i risultati della Conferenza saranno tenuti in adeguata considerazione. Per il primo profilo, il sistema dei panel di cittadini è stato configurato dalla Commissione, facendo seguito alla Conferenza, come uno strumento di partecipazione civica di cui avvalersi “prima di alcune proposte chiave, nell'ambito della generale definizione delle politiche” (Comunicazione del 17 giugno 2022, COM(2022)404); anche la già menzionata raccomandazione avvalora tale intento, indicando che i panel “sono ormai una componente ricorrente della vita democratica nell'Unione”. Scarsa fiducia nell'impatto di tale strumento è stata invece espressa dal Parlamento che, in una risoluzione del 14 settembre 2023, ha affermato che i nuovi panel “disattendono le aspettative dei cittadini emerse durante la Conferenza” (risoluzione sul parlamentarismo, la cittadinanza europea e la democrazia, 2023/2017(INI)). L'efficacia concreta di tale strumento nella prospettiva della partecipazione civica dipenderà essenzialmente dalla capacità di evitare che esso appaia come un forum “elitario” e che risulti di scarso impatto, sviluppandone la rilevanza nel circuito decisionale e le potenzialità di diffusione nella società civile. Non mancano, peraltro, riflessioni della dottrina sulla possibilità, variamente articolata, di prevedere in futuro una sorta di panel permanente dei cittadini, configurato come un ulteriore tassello della procedura normativa.

Alla volontà di dar seguito alla Conferenza, oltre che all'intento di preparare l'Unione a future adesioni, tende il progetto di riforma dei Trattati adottato dal Parlamento europeo il 22 novembre scorso (2022/2051(INL)). L'attenzione per la dimensione politica della cittadinanza risulta dalla richiesta del Parlamento di “rafforzare gli strumenti di partecipazione dei cittadini al processo decisionale dell'UE nel quadro della democrazia rappresentativa”. Tale obiettivo si esprime nel progetto anzitutto attraverso la proposta di inserire all'art. 10, par. 3, del TUE, laddove si enuncia il diritto dei cittadini di partecipare alla vita democratica dell'Unione, che quest'ultima “garantisce la disponibilità di strumenti che consentono ai cittadini di esercitare tale diritto”; se un obbligo generale delle istituzioni potrebbe già trarsi dalla disposizione vigente, in quanto funzionale al rispetto del diritto riconosciuto al cittadino, l'integrazione proposta aprirebbe la strada, tuttavia, all'individuazione di strumenti di partecipazione, che potrebbero essere ispirati ad una varietà di diverse strategie, basati su uno specifico fondamento normativo; quest'ultimo verrebbe introdotto, infatti, mediante l'aggiunta di un comma 4-*bis* all'art. 11 TUE che intende conferire al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di adottare, mediante la procedura legislativa ordinaria, “disposizioni volte a garantire (...) la conformità ai principi di cui agli articoli 10 e 11”. La disposizione relativa ai partiti politici europei verrebbe integrata aggiungendo, all'art. 10 par. 4, che essi “possono promuovere, sostenere e finanziare attività” al fine di realizzare i compiti – sopra ricordati – previsti dallo stesso

articolo. Mentre gli ostacoli, attualmente rilevati, riguardo alla “traduzione” in proposte normative delle iniziative dei cittadini potrebbero essere in parte superati conferendo (anche) al Parlamento europeo il potere di “proporre un atto giuridico basato su un’iniziativa dei cittadini valida” (art. 11 par. 4 comma *bis*). Il meccanismo dello *spitzenkandidat* auspicato dal Parlamento verrebbe ad essere sostanzialmente codificato (benché senza un vincolo formale nella scelta) conferendo a quest’ultimo il potere di individuare il presidente della Commissione (rinominata Esecutivo), con un’inversione dei ruoli ora svolti, rispettivamente, da Consiglio e Parlamento.

Non vi è traccia invece nel progetto di riforma di un nuovo istituto, il referendum europeo, che era invece auspicato dal Parlamento nella risoluzione del 14 settembre 2023 (e che risultava anche nel progetto di revisione dei Trattati approvato dalla commissione affari costituzionali, AFCO (A9-0337/2023)) con la finalità di consultare i cittadini “su questioni fondamentali che inneschino cambiamenti di paradigma nelle azioni e nelle politiche dell’Unione”. Né è menzionata la possibilità di istituire liste elettorali transnazionali europee, che costituisce, tuttavia, una proposta di emendamento all’Atto relativo all’elezione dei membri del Parlamento europeo (risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 3 maggio 2022 ([2020/2220\(INL\)](#))), facendo seguito ad una sollecitazione della Conferenza sul futuro.

Da quanto brevemente riferito emerge la consapevolezza, da parte delle istituzioni, dei limiti che attualmente si frappongono alla costruzione di una dimensione politica della cittadinanza e della conseguente necessità di individuare strategie – a Trattati invariati o mediante una loro riforma – volte a superarli. Tali limiti attengono sia alla partecipazione democratica espressa mediante l’elezione del Parlamento europeo, che appare tuttora confinata all’interno di dinamiche politiche prettamente nazionali, sia agli strumenti di partecipazione civica esistenti. La scarsa conoscenza di questi ultimi – quali l’iniziativa dei cittadini europei, le petizioni, le denunce al Mediatore europeo, le consultazioni pubbliche e i dialoghi con i cittadini –, ben rilevata dal Parlamento europeo (da ultimo nella già menzionata risoluzione del 14 settembre scorso), richiederebbe un consistente impegno da parte dell’Unione nell’informazione diretta dei cittadini. La comunicazione dovrebbe riguardare, più in generale, il funzionamento e l’attività dell’Unione, anche al fine di contrastare affermazioni non corrette spesso correnti nel dibattito pubblico e riportate dai media.

La Conferenza sul futuro dell’Europa ha coinvolto un’esigua minoranza di cittadini e non ha prodotto negli Stati membri, nonostante gli sforzi profusi attraverso la piattaforma, un’eco paragonabile alla rilevanza che essa ha presentato quale strumento innovativo di democrazia partecipativa e deliberativa.

Quanto alle sorti del progetto di riforma, adottato dal Parlamento europeo con una maggioranza ristretta e quasi a fine legislatura, le possibilità di successo appaiono al momento assai incerte, specie se nell’imminente consultazione elettorale dovessero affermarsi forze politiche euroscettiche o sovraniste, contrarie ad un rafforzamento del sistema istituzionale dell’Unione e all’estensione delle competenze ad essa attribuite. Qualora dovesse invece realizzarsi la riforma, nel senso sopra riferito, dell’art. 10, par. 3, del TUE, la concreta efficacia dell’obbligo per le istituzioni di adottare strumenti volti a

consentire ai cittadini l'esercizio del diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione dipenderà, tuttavia, dal contenuto degli atti normativi che provvederanno ad attuarlo.