

*Il diritto dei cittadini dell'Unione di avere un governo**

Si celebra in questo 2013, “Anno Europeo dei Cittadini” (così proclamato con decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, su proposta della Commissione), il 20° anniversario della ‘cittadinanza europea’, nata ufficialmente con l’entrata in vigore, nel 1993, del primo Trattato sull’Unione (firmato a Maastricht, nel febbraio 1992). E’ motivo di soddisfazione tanto più grande, festeggiare in questo anno anche la ricorrenza del decimo anniversario della nostra Rivista, la prima e, a quanto risulta, l’unica Rivista accademica intitolata alla ‘Cittadinanza Europea’, che cade proprio nell’anno celebrativo della cittadinanza dell’Unione.

In un’occasione così speciale non poteva dunque mancare, nel primo numero dell’“Anno X” della Rivista, un editoriale per esprimere, a nome di tutti coloro che nei dieci anni trascorsi vi hanno collaborato, questo motivo di soddisfazione, a cui unire un personale e sincero ringraziamento per lo sforzo compiuto nel portare avanti, con regolarità e puntualità nell’uscita dei singoli fascicoli, l’impresa comune. Insieme con l’auspicio, naturalmente, che questo sforzo possa continuare a raccogliere favore e sostegno presso la comunità scientifica nazionale ed europea, come fin qui avvenuto.

* Viene qui riprodotto l’Editoriale del numero 1, Anno X, della Rivista “La cittadinanza europea”, in corso di stampa; il testo riprende alcuni dei contenuti esposti nel corso della relazione tenuta al Convegno su “Diritti e Cittadinanza nell’Unione europea”, Giovedì 9 maggio 2013, Università della Calabria.

*

L'anno celebrativo della cittadinanza europea cade, tuttavia, in tempi di grandi difficoltà e gravi preoccupazioni per le sorti di un'Europa che aspiri a diventare un'Unione sempre più stretta tra i suoi popoli, sul presupposto dell'idea, appunto, della formazione di una autentica comunità politica (*civitas*) europea.

L'ostacolo più grande che questi tempi di crisi hanno messo in evidenza è rappresentato da un livello davvero modesto di visione politica comune, da parte sia delle istituzioni europee, sia dei governi degli Stati membri, accanto a un livello altrettanto modesto di manifestazione di quelle «solidarietà di fatto» che nella Dichiarazione Schumann, in presenza di obiettivi allora molto chiaramente percepiti, sentiti e fortemente voluti, costituivano le fondamenta stesse della costruzione europea.

La crisi in atto ha posto e pone all'Europa una serie di sfide, in termini di leadership, coerenza ed efficacia della sua azione politica, dove appaiono sempre più evidenti limiti, incertezze, contraddizioni e contrasti, derivanti da un vero e proprio deficit e, comunque, da una palese debolezza di un potere esecutivo europeo.

Chi governa in Europa?

Questa domanda, cruciale per il presente e futuro dell'Unione, stenta a trovare un suo baricentro su cui assestarsi; continuando a oscillare tra formule, a volte un po' retoriche, di *governance*, dove sembra venir meno il principio di separazione dei poteri, insieme con quello di responsabilità politica delle decisioni, ed esigenze di effettivo governo della *res publica* europea, in nome di un interesse davvero comune, chiaramente individuato, in modo trasparente e, soprattutto, sulla base di un metodo decisionale pienamente democratico.

Peraltro, la situazione di un'Europa in crisi, sulla soglia di trasformarsi in 'crisi dell'Europa' (come fallimento della sua stessa idea ispiratrice legata alla pace e prosperità per i popoli europei), riguarda non più solo e tanto la questione di 'come' l'Europa funziona, dal punto di vista della capacità decisionale delle sue istituzioni, cioè il *decision-making process*; ma la questione soprattutto dei contenuti e delle scelte politiche, ossia la questione del 'governo europeo' di fenomeni e dinamiche a

forte impatto economico e sociale, che toccano interessi e bisogni di vita e di lavoro della gente. In sostanza, la questione del sistema di potere decisionale; cioè il *decision-making power*.

Di qui un problema di 'credibilità' delle istituzioni europee che investe sia l'aspetto formale o procedurale della capacità decisionale, sia quello del merito dell'azione politica dell'Unione, per ciò che concerne l'effettiva legittimazione democratica e, in ultima analisi, il consenso da parte della gente, cioè dei cittadini.

Agli occhi dei cittadini, un'Europa che dovrebbe essere formalmente unita da istituzioni comuni, appare di fatto divisa da politiche, che pure dovrebbero essere comuni, ma che invece sono il risultato di meccanismi decisionali ibridi o, comunque, carenti sotto il profilo democratico; oltre a essere percepite, da larghi settori di opinione pubblica, come politiche inadeguate e che non sembrano avere un responsabile certo, nel variegato contesto in cui si muovono tutti i principali attori della scena politica europea: Consiglio, Commissione, Eurogruppo, Parlamento europeo, Banca Centrale, leader di governo e parlamenti nazionali, fino agli stessi partiti politici.

Ne deriva una sorta di opacità che, per quanto riconducibile in certa misura al carattere di indubbia complessità del disegno politico-istituzionale europeo, impedisce tuttavia di vedere e affrontare in modo più scoperto, e senza mascheramenti (il riferimento è alla nota espressione di Jacques Delors, «l'Europa procede con una maschera sul viso»), alcune questioni di fondo.

La questione, per cominciare, del 'governo' (*government*), come questione di una forma di statualità europea, a cui riferire le cessioni di sovranità, dentro uno schema rispettoso dei principi cardini di ogni democrazia: il principio di separazione dei poteri (chi decide cosa), e il principio di responsabilità politica (chi risponde di cosa e davanti a chi).

La questione, inoltre, della creazione di uno 'spazio politico europeo', dove assume un'importanza decisiva il rapporto tra 'sovranità' e 'cittadinanza'; sul piano sia delle forme di democrazia, rappresentativa e partecipativa, sia delle tutele dei diritti, nella misura in cui ogni esercizio di sovranità, intesa come

potere decisionale al livello europeo, riverbera direttamente sullo status di cittadinanza nazionale e dell'Unione, insieme.

*

Si tratta di questioni tra loro connesse e accomunabili nel quadro più generale delle problematiche in tema di legittimazione, per quanto concerne il fondamento democratico a cui ricondurre le scelte politiche e di governo attuate in nome dell'Unione.

Ciò nel senso, evocato in precedenza, che i trasferimenti di sovranità, dall'ordinamento nazionale all'Unione, non possono prescindere da una cornice politico-istituzionale di garanzia della democraticità dell'azione di quest'ultima, che sia a sua volta basata sulla cittadinanza, con riferimento alla volontà popolare espressa nelle forme della rappresentanza politica, per via del principio secondo cui: «Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa», come stabilisce (all'art. 10, 1) il Trattato sull'Unione.

Lo stesso Trattato (all'art. 10, 2) afferma che: «I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini».

Questa norma, così come si legge, con il suo duplice riferimento ai cittadini, in veste sia di cittadini europei, rappresentati dal Parlamento europeo, sia di cittadini degli Stati membri, rappresentati dalle rispettive istituzioni parlamentari e governative nazionali, chiaramente individua nella cittadinanza la chiave di volta della costruzione su basi democratiche dell'Unione.

Si tende tuttavia a dare un'interpretazione che ravvisa – in luogo della unicità del fondamento democratico – una doppia fonte di legittimazione dell'Unione: da un lato, riferita alla volontà degli Stati, ovvero dei governi nazionali, ancorché responsabili nei confronti dei rispettivi parlamenti e, quindi, dei loro cittadini; dall'altro, riferita alla volontà di cittadini

«direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo», e come tali, quindi, autonomamente concepiti, in quanto 'cittadini europei'.

Da questo modello di articolazione duale di legittimazione democratica dell'Unione, sia pure tenendo ferma l'unica fonte costituita dalla sovranità dei cittadini nel loro complesso considerati, come cittadini europei e insieme dei rispettivi Stati di appartenenza, derivano una serie di problemi, che possono qui essere solo menzionati.

A cominciare dal problema di dove cercare le vere radici di un governo democratico europeo: se, appunto, in Europa direttamente; oppure nei singoli Stati membri e, più in particolare, nei parlamenti nazionali, i quali (secondo il monito espresso dal Tribunale costituzionale federale tedesco) dovrebbero farsi carico di assicurare lo zoccolo duro della democrazia rappresentativa al livello di Unione.

D'altronde, con riguardo al Parlamento europeo, rimane aperta la questione della sua rappresentatività, con riferimento non tanto al modo «degressivamente proporzionale» di elezione dei suoi componenti, quanto al problema della definizione di un sistema elettorale uniforme, articolato sulla base anche di circoscrizioni europee, con la previsione tra l'altro di liste europee, cioè transnazionali, di candidati. A parte, beninteso, la questione del potere di iniziativa legislativa, oltre la soglia minima delle semplici raccomandazioni alla Commissione.

Senza dimenticare altri attori chiamati a interpretare un ruolo attivo nella formazione di uno spazio europeo di pubblico dibattito e confronto. Come, in via prioritaria, i partiti politici: nel senso però di veri partiti europei; ovvero sulla base di un loro riconoscimento legale quali enti transnazionali, aventi capacità di svolgere attività politica nei singoli paesi membri e di partecipare, come tali, alle campagne elettorali per le elezioni al Parlamento europeo.

*

Al tema della legittimazione democratica va aggiunto quello riguardante le ricadute delle scelte operate al livello di Unione, sul piano delle tutele dei diritti dei cittadini, nell'ambito del-

l'ordinamento europeo, complessivamente inteso come ordinamento dell'Unione e, in pari tempo, comune agli Stati membri, così risultante dall'integrazione con gli ordinamenti nazionali e, per tale via, di questi ultimi tra di loro.

Con l'occhio a questo ordinamento europeo 'comune', vengono in considerazione il ruolo dei governi, delle amministrazioni, centrali e periferiche, nonché delle autonomie territoriali, per quanto concerne «l'attuazione effettiva del diritto dell'Unione» (secondo quanto stabilisce il Trattato sul suo funzionamento, all'art. 197), come norma-cardine dello sviluppo di un 'sistema amministrativo europeo', su base territoriale; secondo il principio della cooperazione amministrativa. Ma viene pure in considerazione, in misura assai rilevante, il ruolo delle giurisdizioni nazionali, al livello in particolare di corti supreme, a garanzia di una *rule of law* di rango europeo, che trova la sua formulazione nel nuovo art. 6 del Trattato sull'Unione.

*

Una riflessione ulteriore che merita di essere fatta concerne il problema, in precedenza richiamato, del cosiddetto 'metodo decisionale'; come problema divenuto maggiormente pressante nell'attuale contesto di crisi. In proposito, si può osservare che il metodo comunitario (o metodo Monnet) sembra aver perso, di fatto, molto del suo smalto originario. In teoria si tratterebbe ancora di un buon metodo decisionale, a patto di aver chiaro l'obiettivo verso il quale puntare; così come fu, in certa misura, agli inizi del processo di integrazione, negli anni '50 e '60 del secolo scorso. Questo metodo, però, risulta piuttosto carente, quando venga a mancare una chiara visione dell'obiettivo finale: a fronte di una ancora incerta legittimazione democratica; in una situazione di latenza del necessario consenso – non solo permissivo e sostanzialmente indifferente, ma attivo e consapevole – della gente, per decisioni prese al livello di Unione destinate a incidere direttamente sulla vita dei cittadini.

Non a caso, il metodo comunitario è stato negli ultimi tempi largamente ridimensionato, se non soppiantato, in considerazione anche delle urgenze ed emergenze della crisi, dal suo

opposto: il metodo intergovernativo, espressione di forze o, più semplicemente, di interessi a base, spesso, di alleanze tra governi nazionali, che hanno fatto e fanno del Consiglio europeo, cioè del consesso che riunisce i capi di Stato o di governo dei paesi membri, il vero centro decisionale al livello di Unione.

*

Lungo questa strada, il tema del governo dell'Europa, riferito alla questione del metodo decisionale, porta a osservare, in linea con quanto appena detto sul metodo comunitario, che la crisi economica, e più in particolare quella legata alle dinamiche dei rapporti tra mercati finanziari e debiti sovrani, dimostra, soprattutto nei suoi risvolti sociali e sul piano delle ricadute per quanto concerne la tutela dei diritti, che non è più tempo di 'neutralità' (formale) delle istituzioni comuni, sul presupposto spesso malinteso del carattere prevalentemente tecnico delle decisioni implicate; ma che è venuto il tempo, invece, in cui queste istituzioni, in nome di un vero interesse comune europeo, sono chiamate ad assumere decisioni a carattere di scelte politiche.

Il modello monetiano della 'terziata' (formale) delle istituzioni comuni, riflesso di quel tipo di consenso (come già detto) passivo e sostanzialmente indifferente che aveva caratterizzato, negli anni di avvio del processo di integrazione, la percezione dell'Europa presso la gente, trova oggi difficoltà, anche sul piano della comunicazione mediatica, in un contesto di sempre più diffusa disillusione, sfiducia e lontananza, se non ostilità, da parte di settori crescenti di opinione pubblica nei confronti delle istituzioni europee.

In questo senso, il tema del governo dell'Europa diventa anche il problema di come guadagnare un consenso attivo e consapevole da parte della gente, dei cittadini, in termini di maggiore 'leggibilità' e 'responsabilità' politica delle decisioni prese, come usa dire, "a Bruxelles".

Non a caso, la maggiore visibilità mediatica assunta negli ultimi tempi dal Consiglio europeo e, in generale, dai 'vertici' al livello di incontri tra rappresentanti dei governi nazionali, è a suo modo un indice importante del mutamento intervenuto nei

rapporti ed equilibri di potere all'interno del metodo decisionale.

*

Un richiamo, a questo punto, s'impone anche al rinnovato quadro istituzionale dell'Unione, così come ridisegnato dal trattato di Lisbona. Dove primeggia – in modo assai più incisivo che in passato, per via della sua istituzionalizzazione – il ruolo o, piuttosto, il potere (e peso) decisionale del Consiglio europeo che, com'è noto, senza esercitare funzioni legislative: «dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali» (come stabilito dal Trattato, all'art. 15, 1).

Vale a dire, il Consiglio europeo, nella sua veste di istituzione rappresentativa al massimo livello degli Stati membri, integrato da un proprio presidente permanente che ne cura il coordinamento dei lavori, ma che pure accoglie tra i suoi componenti il Presidente della Commissione europea (che dal canto suo dovrebbe essere, invece, il massimo garante dell'indipendenza della Commissione stessa nei confronti degli Stati membri e dei loro governanti) si presenta – o, comunque, tende sempre più a presentarsi – come il principale soggetto legittimato a esercitare una funzione, sostanzialmente governativa, appunto di sollecitazione e indirizzo dell'azione dell'Unione. Funzione di indirizzo che il Consiglio europeo è chiamato ad assolvere in particolare nel contesto divenuto politicamente assai sensibile del coordinamento delle politiche economiche e finanziarie.

Così risultando una forma di governo dal più accentuato profilo verticale o, meglio, apicale, ossia imperniato, almeno come linea di tendenza, sulla centralità di ruolo del Consiglio stesso, come evidenziato dalla prassi dei vertici (*summitting*), divenuti negli ultimi tempi sempre più straordinari o d'urgenza, quale vera sede decisionale della politica dell'Unione; così affidata, dunque, nelle mani di leader di governi, di volta in volta al potere nei vari Paesi membri e, in particolare, di quelli dei Paesi più influenti.

In tal senso, il ruolo di governo dell'Unione, che il consesso degli Stati membri, sotto il nome di Consiglio europeo, ha ora-

mai avvocato a sé, rileva non solo in guisa di ridimensionamento del ruolo della Commissione, peraltro da tempo confinato in un ambito prevalentemente tecnico di coordinamento, esecuzione e gestione di decisioni prese in sede di Consiglio stesso; quanto e soprattutto in guisa di effettivo consolidamento del (di un) sistema di potere decisionale al livello di Unione, incentrato sulla massima istituzione rappresentativa dei governi nazionali.

Tutto ciò a scapito, evidentemente, dell'idea di un 'governo politico' dell'Unione democraticamente fondato, legittimato e controllato sulla base della volontà dei 'suoi' cittadini, per via dei rappresentanti eletti nel Parlamento europeo.

In questa chiave di interpretazione critica dell'attuale situazione possono essere lette o ri-lette, utilmente, le argomentazioni del Tribunale costituzionale tedesco (nella sua decisione di avallo della ratifica del Trattato di Lisbona) che, sia pure da posizioni che paiono sostanzialmente euroscettiche circa il principio di democrazia rappresentativa come base di legittimazione del sistema di potere e decisionale al livello di Unione, pongono l'accento precisamente sul deficit di governo europeo, ancora lontano dai principi declamati nel Trattato. Un sistema in realtà caratterizzato, piuttosto, dalla logica delle negoziazioni di tipo diplomatico, e così destinato a essere influenzato da equilibri di potere legati, a seconda delle circostanze, a interessi di parte, più che a comuni interessi europei.

*

Appare, dunque, necessario tornare a riflettere sulle finalità dell'Unione, per rapporto alle utilità, ai benefici, ai risultati e, in sostanza, a quel 'valore aggiunto' su cui l'Europa può e deve trovare la propria vocazione identitaria di comunità non solo di interessi, ma anche di destino, capace di «promuovere la pace, i suoi valori e la prosperità dei suoi popoli» (come recita l'art. 3,1 del Trattato).

Affinché l'Europa non si fossilizzi e non finisca per esaurire tutta la forza ideale, morale e politico-culturale del suo progetto, in una mera organizzazione internazionale, come 'associazione di Stati', occorre che il principio di cittadinanza diventi la pietra angolare dell'intera costruzione.

Invero, nell'Anno Europeo dei Cittadini, così proclamato per celebrare – come detto – il 20° anniversario della cittadinanza dell'Unione, è bene ricordare che l'effettiva data di nascita della cittadinanza europea è quella della pronuncia (il 5 febbraio 1963), da parte della Corte di Giustizia del Lussemburgo, della rivoluzionaria sentenza Van Gend en Loos, che ebbe a riconoscere ai cittadini degli Stati membri lo status di soggetti, a pieno titolo, dell'ordinamento (all'epoca) comunitario.

Da allora, infatti, l'Europa unita non è più solo una forma di organizzazione internazionale, retta dal principio della pari sovranità (peraltro nominale) degli Stati membri, come signori dei trattati; ma ha assunto natura anche di ordinamento costituzionalmente rilevante sul piano dei principi democratici che devono presiedere al perseguimento di interessi comuni, attraverso istituzioni e politiche comuni, nel rispetto dei valori condivisi a base dei diritti fondamentali della persona.

Quando si rilegga la disposizione prima richiamata sul fondamento di legittimazione democratica dell'Unione, non può sfuggire che il nome 'cittadini', nella contiguità giuridico-semanticamente di cittadini europei e nazionali a un tempo, apre e chiude il circuito della rappresentanza politica al livello di Unione.

In questo senso, la cittadinanza europea è l'anello di congiunzione tra l'ordine europeo come ordinamento internazionale, vincolato alla logica di un interesse generale negoziato diplomaticamente, e l'ordine europeo come ordinamento costituzionale, vincolato alla logica di un interesse comune deliberato democraticamente.

Vale a dire: lo status di cittadino dell'Unione, in quanto destinato (come più volte ribadito dalla Corte di Giustizia) a essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri, diventa, per ciò stesso, il ponte attraverso cui può compiersi il passaggio da una 'Europa degli Stati e dei trattati' verso una 'Europa dei cittadini e dei diritti', quale condizione di base per una piena legittimazione democratica dell'Unione. Un passaggio, scritto nell'evoluzione stessa del processo di integrazione (come già anticipato da Jean Monnet, con la sua ben nota frase: «Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes»), che ne rispecchia il senso più vero e profondo, così come

enunciato nel Preambolo sia del Trattato sull'Unione, sia della Carta dei diritti fondamentali che impegna l'Unione a porre «la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia».

Ciò a sua volta significa maggiore consapevolezza del fatto che la richiesta di 'più Europa', appunto intesa quale accresciuta dimensione di integrazione politica, non può che procedere in parallelo con un accrescimento, insieme e congiuntamente, dei livelli di democrazia (rappresentativa e partecipativa) e di garanzia delle libertà e dei diritti delle persone nell'ambito dell'ordinamento europeo 'comune', secondo l'accezione in precedenza definita.

*

Avendo presente l'insieme di queste considerazioni, un messaggio con cui chiudere queste pagine è nel senso di arginare la 'deriva intergovernativa' dell'Europa, mettendo mano a un nuovo disegno dei rapporti tra istituzioni, e a meccanismi decisionali più efficienti, con l'obiettivo di riprendere e completare il cammino verso l'approdo costituzionale di una Unione la cui base fondativa sia costituita dalla sovranità dei cittadini. Lo stesso cammino a suo tempo additato dal progetto di Trattato sull'Unione, per visione e contenuti il primo trattato costituzionale, approvato dal Parlamento europeo, nel febbraio del 1984, ispirato e fortemente voluto da Altiero Spinelli.

Occorre dunque – mediante l'attuazione di quanto già oggi previsto dai trattati e, soprattutto, con la loro riscrittura in un testo avente valore di costituzione, che trae cioè legittimazione dalla volontà dei cittadini, oltre che degli Stati – metter mano alla definizione di un sistema di governo europeo, per fare dell'Europa un luogo di convivenza pacifica tra i suoi popoli, ma più concretamente un ordinamento politico formato da cittadini che sentano di appartenervi.

In chiusura, vale riprendere il monito sempre attuale di Altiero Spinelli. Nel prefigurare l'idea di 'rivoluzione europea', in termini di unione di popoli e, quindi, di cittadini d'Europa, Spinelli raccomandava il collegamento con le forze socialmente

attive, capaci di condividere questa idea e di assicurarne l'effettiva realizzazione, così avvertendo: «Sarebbe inutile costruire un edificio che nessuno fosse poi interessato a conservare, anche se, per qualche favorevole congiuntura, si trovassero forze sufficienti per costruirlo».

Come intendere, oggi, queste parole?

Nel senso, credo, di diritti di cittadinanza necessari per affermare una identità europea come cittadini dell'Unione, che sentono di aver bisogno di istituzioni comuni; perché possono, con il proprio voto, attraverso i propri rappresentanti, influire sulla formazione di politiche comuni, da parte di un esecutivo che pure ne sia, davanti a loro, responsabile; politiche da elaborare e deliberare attraverso processi decisionali democratici, su base sia rappresentativa, sia partecipativa, al livello europeo.

Questa affermazione di senso della cittadinanza europea, non può che trovare espressione, innanzitutto, nel *diritto dei cittadini dell'Unione di avere un governo europeo*.

E ciò per il motivo, appunto, per cui non può esservi una vera integrazione europea, che non si ponga il problema di come rispondere, sul piano istituzionale, politico e sociale, alla questione della 'sovranità dei cittadini', in termini che sono, insieme, di identità europea e di legittimazione dell'Unione.

Luigi Moccia