

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO
DIPARTIMENTO DI CULTURE, POLITICA E SOCIETÀ
CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN SCIENZE INTERNAZIONALI



TESI DI LAUREA MAGISTRALE

**TRA INCLUSIONE ED ESCLUSIONE: IERI E OGGI, LE SFIDE DELLA
CITTADINANZA EUROPEA**

Relatore: Prof. Valentina Pazé

Correlatore: Prof. Massimo Cuono

Candidato: Arianna Morel

Matricola: 835071

Anno Accademico: 2020-2021

Abstract

A trent'anni dal Trattato di Maastricht istituyente la cittadinanza europea, cosa significa oggi essere cittadini europei? La dissertazione indaga il significato giuridico e politico della cittadinanza europea e si interroga sull'effettiva riuscita dell'integrazione europea nel superamento delle dinamiche esclusive tipicamente riscontrabili nella cittadinanza nazionale. Attraverso i contributi teorici di esponenti italiani e francesi dei *citizenship studies*, con l'ausilio di fonti primarie e secondarie dell'ordinamento europeo e di eventi di attualità concernenti la politica migratoria e l'integrazione dell'UE, l'elaborato si propone di analizzare le maggiori sfide che la cittadinanza europea conosce dalla sua istituzionalizzazione nel 1992. Utilizzando alcuni modelli concettuali, tra cui la "teoria funzionale della cittadinanza" di Patricia Mindus, si analizza il tema della titolarità e dei criteri di accesso (e di esclusione) alla cittadinanza europea, nonché il problema dei diritti politici da essa conferiti, con conseguente interrogativo circa la democraticità dell'ordinamento europeo. Questa tesi ambisce dunque ad una comprensione dei modi in cui si manifesta l'esclusione nel contesto europeo e a valutare la possibilità di istituire alcuni spazi di azione che rendano l'istituto maggiormente inclusivo.

Ringraziamenti

Vorrei ringraziare la Professoressa Valentina Pazé, per l'aiuto fornitomi fin dall'inizio nel concepire ed elaborare questa tesi di laurea. La sua precisione e la disponibilità, dimostratemi durante tutto il periodo di stesura dell'elaborato, hanno permesso di dare vita a questo lavoro.

Indice

Introduzione.....	5
1. La cittadinanza europea: l'evoluzione storico-giuridica di un istituto <i>sui generis</i>.....	9
1.1 La cittadinanza europea in una prospettiva storica	9
1.1.1 Qualche elemento preliminare di definizione	9
1.1.2 L'evoluzione storica del concetto di cittadinanza e l'emergere della "cittadinanza nazionale".....	10
1.1.3 I diritti oltre i confini nazionali e la liberalizzazione delle politiche di cittadinanza	12
1.1.4 L'originalità della cittadinanza europea.....	14
1.2 Il contenuto della cittadinanza europea.....	17
1.2.1 Tra "diritti della persona" e "diritti del cittadino": le contraddizioni della Carta di Nizza.....	17
1.2.2 Il diritto del cittadino europeo per antonomasia: la libera circolazione, il diritto di soggiorno e la loro evoluzione	20
1.2.3 La cittadinanza europea: un surplus di diritti?	22
1.2.4 Tra democrazia rappresentativa e partecipativa: i diritti politici del cittadino europeo	24
1.3 Stato dell'arte: la cittadinanza europea nel 2021	26
1.3.1 La cittadinanza dell'Unione agli occhi dei cittadini	26
1.3.2 La Relazione 2020 sulla cittadinanza dell'Unione: risultati e osservazioni.....	27
1.3.3 Verso un ampliamento dei diritti: le recenti prospettive.....	33
1.4 Il modello giuridico della cittadinanza e la sua applicazione a livello europeo: alcuni elementi problematici.....	35
1.4.1 La cittadinanza europea vittima delle proprie contraddizioni.....	36
1.4.2 Le dinamiche esclusive nell'accesso allo <i>status civitatis</i>	38
2. Gli esclusi dalla democrazia: le contraddizioni in un'Unione Europea alla ricerca di legittimità.....	41
2.1 Il Popolo europeo e l'identità comune: precondizioni (e giustificazioni) dell'integrazione comunitaria?.....	41
2.1.1 Il dibattito sull'identità culturale e l'impatto sulla legittimità	42
2.1.2 L' "eccezione europea": una minaccia ai valori universali dell'Unione.....	47
2.1.3 I demoï europei e l'identità "actologica"	48
2.2 Il deficit democratico: mito o problematica strutturale dell'integrazione europea?	51
2.2.1 Sintomi e cause dell'assenza di legittimità democratica in Unione europea: un approccio istituzionale.....	51

2.2.2	Le diverse forme di legittimità: verso una diagnosi del deficit democratico	56
2.3	L'assenza di (quale?) popolo europeo.....	59
2.3.1	L'esclusione del <i>demos</i> a opera della <i>governance</i> europea	59
2.3.2	Il modello politico della cittadinanza e la sua applicazione: quali contraddizioni a livello europeo?	61
2.3.3	I <i>Third Country Nationals</i> come sudditi nell'ordinamento europeo	63
3.	Verso una cittadinanza inclusiva: le sfide della politica migratoria europea e il superamento dell'esclusione	66
3.1	L' "Europa fortezza"	66
3.1.1	I "senza diritti" e gli "apolidi de facto": qualche elemento di concettualizzazione	66
3.1.2	Le frontiere europee e le barriere all'ingresso	68
3.1.3	Le frontiere istituzionali: tra restrizioni procedurali e "tecniche di deterrenza"	75
3.1.4	Quali giustificazioni alle dinamiche di esclusione?	79
3.2	Per un superamento delle frontiere: la "cittadinanza inclusiva" nello scenario europeo.....	84
3.2.1	Tra "diritto universale di circolazione" e <i>droit de cité</i> : la cittadinanza europea (imperfetta) secondo Étienne Balibar.....	85
3.2.2	Verso una (ri-)costituzionalizzazione dell'Unione europea e oltre: le prospettive di Luigi Ferrajoli.....	89
3.2.3	Quale cittadinanza europea oggi? Considerazioni finali.....	94
	Bibliografia	99

Introduzione

«La difesa e la promozione dei nostri valori fondanti di libertà, dignità e solidarietà deve essere perseguita ogni giorno dentro e fuori l'Unione europea.»¹

David Maria Sassoli

Il 7 febbraio 1992 è stata istituita la cittadinanza europea. Trent'anni dopo il Trattato di Maastricht, che cosa significa essere cittadini europei?

L'obiettivo di questa tesi consiste nell'indagare il significato giuridico e politico acquisito dalla cittadinanza europea dalla sua istituzione ai giorni nostri. L'elaborato persegue l'intento di comprendere cosa è diventata e cosa ancora può diventare la cittadinanza dell'Unione e si interroga sull'effettiva riuscita del progetto europeo nel superamento delle dinamiche esclusive tipicamente riscontrabili nella cittadinanza nazionale.

L'analisi e lo sviluppo di tale studio è il risultato di diversi spunti pratico-teorici maturati durante il mio percorso accademico bi-nazionale tra l'Università degli Studi di Torino e Sciences Po Bordeaux, nonché di due recenti esperienze di tirocinio al Parlamento europeo e alla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione europea. Nello specifico, la scelta di trattare questo tema nasce in risposta all'interesse personale per il diritto europeo e, parallelamente, per gli studi migratori e la filosofia politica, tre aree disciplinari dal cui incontro emergono molteplici interrogativi circa lo stato dell'arte dei «valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà; del principio della democrazia e dello Stato di diritto»² su cui l'Unione ha costruito le proprie fondamenta.

Infatti, proprio adottando la lente della cittadinanza dell'Unione è possibile scorgere alcune contraddizioni dell'integrazione comunitaria, analizzarne le evoluzioni storiche e comprenderne le prospettive. Attraverso i contributi teorici e le indagini critiche di diversi esponenti italiani e francesi dei *citizenship studies*, con l'ausilio di fonti primarie e secondarie dell'ordinamento europeo, e di eventi storici e di attualità concernenti la politica migratoria e l'integrazione dell'Unione,

¹ Discorso di insediamento alla presidenza del Parlamento europeo, 3 luglio 2019.

² Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

l'elaborato si propone di indagare alcune sfide che la cittadinanza europea conosce dalla sua istituzionalizzazione.

Come suggerisce il titolo, questo *status* o, da talune prospettive, questo “diritto di avere diritti”, europeo viene analizzato attraverso il prisma dell'inclusione e dell'esclusione. Infatti, indipendentemente dalla sua forma, anche transnazionale, la cittadinanza può essere considerata «una chiusa o una porta; è una tecnica di separazione tra coloro che hanno un rapporto privilegiato con una comunità politica e coloro che non lo hanno, indipendentemente dai vari motivi per cui non lo hanno [...] La cittadinanza è una tecnica per distinguere gli uni dagli altri»³. In effetti, a livello nazionale come europeo gli individui possono essere privi di tale rapporto con la comunità in diversi modi e per molteplici motivi, che spaziano dalla volontà del singolo di sottrarsi a questo legame (rinuncia spontanea alla cittadinanza di uno stato) alla totale assenza di un riconoscimento della propria presenza su un territorio (nel caso dell'immigrazione clandestina).

Partendo da queste prime considerazioni, tre domande costituiranno le linee guida dell'analisi: innanzitutto, osservando le peculiarità dell'istituto europeo, analizzandone l'evoluzione e i contenuti, viene valutata la possibilità (e i limiti) di una sua progressiva autonomizzazione rispetto alle cittadinanze nazionali. In secondo luogo, preso atto delle peculiarità della cittadinanza europea, ci si interroga sulla possibilità che i diritti politici da essa conferiti siano sufficienti a rendere democratico il processo decisionale comunitario e, di conseguenza, e sui motivi iscritti dietro la cosiddetta “crisi di legittimità” dell'Unione europea. Infine, ampliando la prospettiva e osservando il ruolo dell'Unione e dei suoi stati membri nella gestione delle attuali migrazioni di massa, si delinea un interrogativo di fondo: potrà mai la nostra Europa abbandonare le sue vesti di “fortezza”, in nome dell'inclusione dell'“altro” e della salvaguardia dei diritti universali?

Questi interrogativi, sebbene mossi da problematiche differenti, mirano alla comprensione del modo in cui emergono e si radicano le pratiche esclusive nello scenario europeo e ambiscono a valutare la possibilità di istituire alcuni spazi di azione che rendano l'istituto maggiormente inclusivo. In linea con queste

³ Mindus, P., *Cittadini e no Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze University Press, Firenze, 2014, pp.288-289

considerazioni e tramite l'ausilio di alcuni modelli concettuali, tra cui spicca la teoria funzionale della cittadinanza di Patricia Mindus, il tema viene analizzato attraverso il "modello giuridico" e il "modello politico", applicati alla cittadinanza europea al fine di indagare rispettivamente la questione della titolarità e dunque dei criteri d'accesso allo status di cittadino e il tema dei diritti politici, con conseguente interrogativo circa la democraticità dell'ordinamento europeo.

Al fine di rispondere a tali quesiti la prima parte dell'elaborato è dedicata all'analisi degli aspetti innovativi e dei tratti autonomi della cittadinanza europea, di cui vengono delineati l'evoluzione storica e i contenuti. Essenzialmente concepita come una "cittadinanza addizionale", l'istituto europeo si caratterizza per una propria dotazione di diritti, aggiuntivi rispetto a quelli di natura statale, che possono essere rivendicati, primi tra tutti la libertà di movimento e di residenza. Nella loro valutazione e nella comprensione degli elementi che contraddistinguono la cittadinanza europea si intrecciano alcune riflessioni circa le posizioni critiche (e autocritiche) interne all'Unione, in particolar modo con riferimento al tema della "distanza tra l'UE e i suoi cittadini" e alla logica economicistica trainante il processo di integrazione europeo. Inoltre, applicando il modello giuridico della cittadinanza, viene analizzato il problema della titolarità e vengono messi in luce i limiti dell'inesistenza di criteri d'accesso comuni alla cittadinanza su base nazionale e le pratiche esclusive perpetuate a livello nazionale.

In un secondo momento ci si concentra sul tema della legittimità dell'Unione europea, prendendo in considerazione gli ostacoli istituzionali alla base del "deficit democratico" comunitario e l'assenza di un popolo europeo transnazionale, presupposto sociale alla vita democratica. Il discorso sul popolo viene affrontato da due diverse angolature: da un lato si considerano i numerosi dibattiti intorno alle radici e specificità culturali dell'*ethnos* europeo quali precondizioni al riconoscimento di un'esistenza collettiva e, dunque all'accettazione e legittimazione delle decisioni; dall'altro lato, accennando all'evoluzione del *policy making* europeo e attraverso l'osservazione dell'assetto istituzionale, ci si interroga sul ruolo del *demos*, quale attore (attivo e passivo) del processo decisionale comunitario. Attraverso il modello politico della cittadinanza viene poi considerato il tema dei diritti politici conferiti dalla cittadinanza europea e si analizzano le dinamiche di inclusione ed esclusione caratterizzanti la democrazia dell'Unione.

Infine, viene riconosciuta l'esistenza di macro-aree di esclusione che coinvolgono i migranti, spesso ridotti alla condizione di *sans droits*. Da questo punto di vista ci si interroga sul ruolo esercitato dalla Comunità europea in materia, riscontrando la proliferazione di frontiere fisiche, istituzionali e immateriali alla base di quella che viene definita l'"Europa fortezza". Attraverso il pensiero di Étienne Balibar e Luigi Ferrajoli vengono ricostruite le dinamiche di violenza e di privazione dei diritti conosciute dai *sans papiers* e ci si interroga sul significato della cittadinanza ai giorni nostri. In un'ottica di inclusione e di salvaguardia dei diritti fondamentali, l'elaborato si conclude con alcune considerazioni circa la necessità di riformare le modalità di accesso alla cittadinanza europea e l'importanza di ridefinirne il contenuto.

1. La cittadinanza europea: l'evoluzione storico-giuridica di un istituto *sui generis*

1.1 La cittadinanza europea in una prospettiva storica

Nell'introduzione del volume "Cittadinanza", Pietro Costa definisce questo istituto come «il rapporto politico fondamentale, il rapporto fra un individuo e l'ordine politico-giuridico nel quale egli s'inserisce»⁴. Questa definizione ha il pregio di accantonare l'idea del legame tra individuo e stato, restando aperta e non escludendo le formazioni politiche pre-statali e post-statali.

1.1.1 Qualche elemento preliminare di definizione

Il contributo di Costa, per quanto centrale nella riflessione sulla cittadinanza, non esaurisce tuttavia la complessità della questione. A partire dalla prima metà del XX secolo si sono moltiplicati tentativi di definire la cittadinanza da diverse prospettive, tra le più richiamate quella del sociologo britannico T.H. Marshall⁵, che hanno fatto emergere questo tema nella sua interdisciplinarietà e dato vita a un dibattito transnazionale. Superando la prospettiva tradizionale dei giuristi per cui la cittadinanza sarebbe «lo status di coloro che sono riconducibili a una serie di posizioni (attive e passive) di fronte allo Stato»⁶, Marshall definisce questo istituto come uno status che comporta il godimento di un insieme di diritti non solo politici e civili, ma anche sociali⁷.

Questa interpretazione, per quanto innovativa in termini di contenuto grazie al riferimento alla dimensione sociale precedentemente esclusa, diventa, nello Stato contemporaneo, inattuale e non esaustiva. In un mondo globalizzato, sempre più dominato dai mercati transnazionali e attraversato da costanti flussi migratori, la crisi attraversata dallo stato nazionale, sovrano, di diritto, democratico e sociale rivoluziona e sconvolge i rapporti di cittadinanza. Sono proprio questa nuova complessità e la necessità di fare chiarezza a costituire le basi del rinnovato dibattito sulla cittadinanza⁸. Da questo punto di vista, pare interessante prendere in analisi un apporto recente al dibattito: quello di Patricia Mindus. La filosofa definisce la

⁴ Costa, Pietro, *Cittadinanza*. Italia, Editori Laterza, 2014, p.1-2

⁵ Cfr la ricca bibliografia in P. Mindus, *Cittadini e no Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze: Firenze UP in cui le opere di Marshall sono ampiamente citate.

⁶ Mindus, Patricia, *Cittadini e no Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze: Firenze UP, p.5

⁷ Mindus, *Cittadini e no*, cit. p.165

⁸ Mindus, *Cittadini e no*, cit. pp.11-13

cittadinanza in relazione alla sua negazione, a partire da «tre ambiti semantici che qualificano il “non-cittadino”»⁹.

La visione tripartita di Mindus considera la cittadinanza nella sua accezione politica, giuridica e sociologica, interrogandosi rispettivamente sui temi, centrali per il benessere di una società, della legittimità democratica del potere politico, della certezza del diritto e della coesione sociale. Si delineano, in riferimento a queste tre sfere, tre dicotomie differenti: innanzitutto il cittadino, contribuendo alla formazione della volontà generale attraverso la partecipazione politica, si contrappone al suddito, mero destinatario/soggetto delle norme vigenti nell'ordinamento in cui risiede. In secondo luogo, lo status di cittadino, in una prospettiva giuridica che indaga su chi appartiene allo stato e si interroga su “quale persona, quale individuo si deve chiamare cittadino?”¹⁰ si oppone invece alla figura dell'estraneo (straniero o apolide). Infine, nell'accezione sociologica di cittadinanza al cittadino fa da contraltare l'emarginato, colui che non viene inserito nei processi sociali o di socializzazione di un gruppo¹¹.

Come si vedrà nei prossimi capitoli, questa “prospettiva rovesciata” e gli interessanti elementi di definizione che fornisce possono essere chiavi di lettura particolarmente adatte nell'analisi delle sfide che attraversano la cittadinanza europea.

1.1.2 L'evoluzione storica del concetto di cittadinanza e l'emergere della “cittadinanza nazionale”

La nozione di cittadinanza ha un'origine antica, si è affermata con la polis greca, nella quale essere cittadino comportava innanzitutto la titolarità “di un potere pubblico permanente”¹² ovvero la facoltà di partecipare attivamente alla presa di decisioni. Ad essere beneficiari di questo status erano esclusivamente i soggetti maschi, di condizione libera, compiuti i vent'anni, nati da entrambi i genitori ateniesi, mentre venivano esclusi le donne, gli schiavi e i meteci (stranieri residenti).

⁹ Mindus, *Cittadini e no*, cit. p.22.

¹⁰ Bovero, Michelangelo. *Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della Democrazia*. Roma, GLF Editori Laterza, 2000, p.112

¹¹ Mindus, *Cittadini e no*, cit. pp.22-23 e 229-236.

¹² Bovero, Michelangelo. *Contro il governo dei peggiori*, cfr. p.112

La loro condizione determinava dunque il pieno possesso dei diritti politici¹³ e, in parte, di “diritti immunità” quali per esempio il diritto a non essere imprigionato, torturato e condannato a morte senza processo, mettendoli in una condizione di superiorità rispetto ai “cittadini in ipotesi”, passivi e sottoposti al potere ma non partecipi ad esso¹⁴.

Mutata con l’esperienza giuridica romana, la cittadinanza diviene *civitas*, appartenenza alla città, acquisita per legame di sangue con il padre cittadino, adozione o volontà collettiva. Essa conferiva «diritti di ogni specie, accompagnati da ogni specie di obbligo»¹⁵ tra cui il diritto di voto nelle assemblee popolari, ma anche i diritti civili e la titolarità della patria *potestas* e del *dominium* su cose e schiavi.

Dopo una lunga frammentazione politica e con l’affermazione di una società ordinata per ceti, caratteristica dell’epoca medioevale, seguita, nei vari territori europei, dall’affermarsi dei “comuni” e di altre entità governative autonome, in epoca moderna, con il pensiero giusnaturalista, la concezione della persona e dei suoi diritti rinascono sotto una luce diversa. Con il pensiero hobbesiano emerge infatti una considerazione nuova: l’esistenza di uno stato di natura di una condizione prepolitica, dove gli individui «hanno diritto a tutte le cose (...) tutto è lecito; nulla è vietato»¹⁶. In questo contesto la libertà individuale viene concepita come svincolata dall’appartenenza a una comunità e l’identità dei singoli individui prevale sull’identità collettiva¹⁷.

Nello scenario storico-politico dell’Inghilterra tra la prima e la seconda rivoluzione le teorie politiche di Hobbes e Locke ripensano il rapporto tra il cittadino e il potere politico. Questo si costruisce sull’idea che lo stato conserva e tutela i diritti naturali meglio di quanto gli individui potessero fare nello stato di

¹³ Diritto di partecipare all’assemblea (*ekklesia*), di candidarsi e diventare membro del consiglio dei Cinquecento (*boulé*) o a ricoprire una delle magistrature distribuite attraverso il sorteggio o l’elezione. Cfr: Pazé, Valentina, *Diritti*, Editori Laterza, Roma, 2013, pp.4-7.

¹⁴ Riprendendo il concetto aristotelico di cittadinanza, riscontrabile nelle pagine iniziali del III libro della *Politica* di Aristotele, Michelangelo Bovero ricorda l’esistenza, nella polis ateniese di cittadini imperfetti, tra cui rientrano non solo i bambini, ma anche alcuni uomini non schiavi e non stranieri tra cui gli operai manuali, i *banausi* e i *teti* (Bovero, *Contro il governo dei peggiori*, cit. p.114

¹⁵ Bovero, *Contro il governo dei peggiori*, cit. p.114.

¹⁶ Pazé, *Diritti*, Editori Laterza, 2013, p.64.

¹⁷ Bovero, *Contro il governo dei peggiori*, cit. p.119.

natura stessa¹⁸. Chiaramente le varie teorie del potere politico moderno, affidando al sovrano il compito di garantire l'ordine e salvaguardare i cosiddetti "diritti naturali", prevedono gradi diversi di assoggettamento dei cittadini. La cittadinanza, in questa fase, diventa corollario della sovranità quale *puissance absolue et perpetuelle*¹⁹ e comporta uno svuotamento di contenuto, in termini di diritti, in particolar modo politici ma anche dei diritti-immunità, dello status di cittadino²⁰.

Con il progressivo consolidamento degli stati nazionali nell'Europa della seconda età moderna il concetto di cittadino recupera centralità e subisce una curvatura nazionale. Si assiste così progressivamente alla sovrapposizione dell'istituto giuridico della cittadinanza con la nozione socioculturale di nazionalità, confluenti nel concetto di "cittadinanza nazionale"²¹. Sebbene la Rivoluzione, con il carico di provvedimenti costituzionali e legislativi che ha portato con sé, non sia la diretta artefice del concetto di "nazione", essa contribuisce alla sua ascesa, delineandone le condizioni di appartenenza e determinando un primo fattore di esclusione tra cittadini e stranieri a cui consegue per i primi la titolarità dei diritti.

Le considerazioni qui proposte permettono di vedere nell'istituto della cittadinanza il mezzo privilegiato di accesso ai diritti, definito da Hannah Arendt come "diritto ad avere diritti"²². Infatti, lo status di cittadino, fatto discendere sempre più dall'appartenenza alla nazione come popolo/razza, avrà risvolti tragici nella prima metà del XX secolo, e metterà in luce più che mai l'esclusiva titolarità di diritti umani per i soli cittadini nazionali.

1.1.3 I diritti oltre i confini nazionali e la liberalizzazione delle politiche di cittadinanza

Al termine della Seconda guerra mondiale si assiste ad un cambiamento di rotta in termini di garanzia dei diritti e la cittadinanza cessa progressivamente di costituire una *condicio sine qua non* al godimento di questi. Accanto alle costituzioni democratiche degli stati, nate con l'obiettivo di dare una garanzia

¹⁸ Con la differenza che secondo Hobbes lo Stato assorbe su di sé tutto il diritto naturale dell'individuo, mentre per Locke sussistono alcuni limiti al potere sovrano l'impossibilità di infrangere il diritto di proprietà. Cfr: Pazé, *Diritti*, cit. pp.64-77.

¹⁹ Mindus, *Cittadini e no*, cit. p.111.

²⁰ L'entità di questo "svuotamento di contenuto" dipende dalla maggiore o minore sottomissione del cittadino allo Stato, come si constata nelle diverse teorie.

²¹ Margiotta, Costanza. *Cittadinanza europea Istruzioni per l'uso*, Italia, Editori Laterza, 2014, p.10.

²² Arendt, Hannah, *Le origini del totalitarismo*, 1951, Edizioni di Comunità 1996, pp. 410-419.

supplementare ai diritti fondamentali dei cittadini dello stato in questione, emerge l'esigenza di "separare i diritti dalla perimetrazione nazionale"²³ dando vita a forme di tutela internazionali quali, di rilevanza storica cardinale, la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948 e la Carta per i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950. È infatti proprio tra il XX e il XXI secolo che la cittadinanza e i diritti ad essa connessa avanzano lungo un percorso parallelo con i diritti universali dell'uomo.

È noto come nella seconda metà del Novecento il concetto di "nazione" conosca un'evoluzione significativa rispetto ai precedenti decenni, ciononostante la cittadinanza continua ad essere concepita nei limiti dei confini nazionali. Un parziale cambiamento si registra invece nelle pratiche di accesso alla cittadinanza nazionale che, da alcuni punti di vista, sembrano diventare maggiormente inclusive prevedendo, per esempio, l'ammissione della doppia o plurima cittadinanza²⁴. Questo è uno degli aspetti caratteristici del processo di liberalizzazione delle politiche di cittadinanza attivato nei paesi europei in questo periodo; di minore entità sono invece le pratiche inclusive di concessione della cittadinanza agli stranieri residenti che vedono il consolidarsi di criteri restrittivi per l'attribuzione dello status (per esempio il requisito di residenza legale ininterrotta²⁵) e possono addirittura prevederne la revoca²⁶.

Ai giorni d'oggi la cittadinanza e la sua attribuzione restano materia squisitamente nazionale, disciplinata all'interno delle costituzioni degli Stati o da leggi specifiche, come nel caso italiano²⁷. Nei paesi dell'Unione europea si delineano sistemi di acquisto e perdita della cittadinanza molto differenti: essi seguono principalmente il criterio dello *ius sanguinis*, *ius soli* e *ius domicilii* nelle loro differenti sfaccettature²⁸, più o meno inclusive, a cui si è aggiunto, negli ultimi

²³ Margiotta, *Cittadinanza europea*, cit.p.14.

²⁴ Tutti i paesi dell'Unione, ad eccezione dell'Irlanda e della Spagna, concepiscono per i propri cittadini di conservare la cittadinanza nazionale qualora si possieda, acquisti o riacquisti una cittadinanza straniera. La materia è normata nell'ordinamento giuridico italiano all'art. 11 L.91/1992. Cfr: Morozzo della Rocca, Paolo, *Immigrazione, Asilo e Cittadinanza*, Maggioli Editore, 2019, pp.376-379.

²⁵ Nel caso italiano, Cfr Morozzo della Rocca, *Immigrazione, Asilo e Cittadinanza*, cit. p.396.

²⁶ Sempre nel caso italiano penso alle recenti modifiche alla legge 91/1992 introdotte con il decreto 113/2018 che prevede la revoca della cittadinanza a cittadini stranieri di origine, divenuti italiani per naturalizzazione, beneficio di legge, *iure matrimonii* o unioni civili, Cfr: Morozzo della Rocca, *Immigrazione, Asilo e Cittadinanza*, cit. p.410.

²⁷ In Italia, la disciplina in materia di cittadinanza fa oggi capo principalmente alla legge 91/1992.

²⁸ Per esempio, lo *ius soli* doppio e lo *ius soli* condizionato.

anni, su modello maltese, lo *ius pecuniae*²⁹, che permettendo l'acquisto della cittadinanza da parte di maggiorenni extracomunitari rende quest'ultima "un bene di lusso"³⁰. Accanto ai criteri di concessione della cittadinanza nazionale, gli stati possono introdurre limitazioni di varia natura, come per esempio il rigido requisito di integrazione linguistica culturale, politica e sociale, istituito in molti paesi europei alla fine degli anni Novanta del secolo scorso e concepito, come precondizione (e spesso ostacolo) all'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione di cittadini stranieri³¹.

Nonostante si sia assistito ad una parziale convergenza degli Stati europei nelle normative di concessione della cittadinanza e si siano instaurati "modelli ibridi" in cui convivono e talvolta concorrono e si scontrano *ius sanguinis*, *ius soli* e *ius domicilii*, pare oggi ancora complicato parlare di una vera armonizzazione delle leggi nazionali in materia. In questo quadro variegato, a rendere ancora più ardua la sfida per l'accesso alla cittadinanza, si inserisce la cittadinanza dell'Unione europea, quale "cittadinanza senza nazionalità, riferita ad un territorio di residenza e non a uno stato di appartenenza"³².

1.1.4 L'originalità della cittadinanza europea

Quella europea è una forma di cittadinanza sovranazionale caratterizzata da forti elementi di unicità se paragonata alla cittadinanza nazionale sia nella sua forma "centralizzata", nella quale si impone il legame individuo-stato nazionale, che in quella "federale" su modello statunitense, dove l'appartenenza federale prevale su quella particolare. Nel caso europeo si assiste all'affermazione di una cittadinanza addizionale che «non ha propria vita ma si determina in relazione alla cittadinanza

²⁹ Malta, Cipro e la Bulgaria hanno adottato alcuni programmi che semplificano l'acquisizione della cittadinanza per chi investe nelle loro economie: le normative nazionali, consapevoli del forte richiamo rappresentato dal possedere una cittadinanza europea, rendono semplice la sua acquisizione (ovviamente previa cittadinanza nazionale) purché correlata alla corresponsione di denaro o altre utilità per le casse dello Stato (c.d. acquisto *ius pecuniae*). Il tema è stato oggetto di condanne da parte degli Stati membri e delle istituzioni europee, tra cui il Parlamento, che nel gennaio 2014 ha adottato una risoluzione (atto, tuttavia, dal carattere non vincolante) in materia in cui ha evidenziato che «la cittadinanza dell'UE non dovrebbe mai diventare un prodotto commerciabile» e che «i diritti conferiti dalla cittadinanza dell'UE si fondano sulla dignità umana e non dovrebbero essere acquistati o venduti a nessun prezzo». Cfr: Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2014 sulla cittadinanza dell'UE in vendita (2013/2995(RSP))

³⁰ Margiotta, *Cittadinanza europea*, cit. p.16.

³¹ Nel caso italiano, Morozzo della Rocca, *Immigrazione, Asilo e Cittadinanza*, cit. p.397.

³² Margiotta, *Cittadinanza europea*, cit. p.XII

nazionale»³³. Negare la centralità, anche in tempo di crisi, del legame tra cittadinanza e nazionalità sarebbe forse un po' pretenzioso, tuttavia la cittadinanza comunitaria tende a disgregare in parte questo rapporto consolidato, mostrando come l'istituto possa esistere anche se svincolato dall'appartenenza a una comunità nazionale. In tale prospettiva, la nascita di questo status sovranazionale comporta la fine della polarizzazione tra stranieri e cittadini, la creazione di una dicotomia tra cittadini comunitari ed extracomunitari e il conseguente emergere di nuove e molteplici sfide, in termini di inclusione ed esclusione³⁴.

Negli anni '60, conformemente alla libera circolazione prevista dai trattati, inizia a nascere l'idea di istituire una cittadinanza comunitaria, che comporti il godimento di diritti e doveri. Nei decenni successivi si assiste dunque a numerosi «lavori preparatori» in cui emerge il protagonismo della Corte di giustizia dell'UE per arrivare, nel 1992, alla firma del Trattato sull'Unione Europea, adottato a Maastricht ed entrato in vigore nel novembre 1993. Questo Trattato segna una nuova fase del processo di integrazione europea che prevede un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa e connota progressivamente l'Unione di una dimensione più politica. Infatti, è in questo a comparire per la prima volta la definizione esplicita della cittadinanza europea come nuovo istituto:

«È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati»³⁵

Così come la cittadinanza nazionale, quella europea stabilisce un rapporto tra il cittadino e l'Unione, conferendo diritti, individuali e collettivi, e prevedendo doveri e partecipazione politica. I Trattati non delineano però presupposti autonomi per l'accesso alla cittadinanza dell'Unione, che è individuato dalle leggi nazionali in materia. In conformità ai principi espressi dalla sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee, nel caso Micheletti, del 7 luglio 1992, gli stati membri detengono l'esclusiva competenza quanto alla determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza nazionale. Conseguentemente, la cittadinanza

³³ Margiotta, *Cittadinanza europea*, cit. p.5.

³⁴ Balibar, Étienne. *Nous, citoyens d'Europe? Les frontières, l'État, le peuple*, La Découverte, Parigi, 2001, pp. 68-92.

³⁵ Art.20 TFUE, ex.art. 17 TCE, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 326/47.

europea ha carattere complementare a quella nazionale: non la sostituisce, ma la arricchisce, portando con sé un insieme di diritti e doveri che si aggiungono ai diritti prettamente derivanti dallo status di cittadino nazionale.

Siamo dunque di fronte a una forma di “cittadinanza addizionale” che difficilmente può vantare, almeno nel primo periodo dalla sua istituzione, una qualunque autonomia. In questa prospettiva, con l’obiettivo di placare i conflitti circa la sua definizione e ruolo, l’avvocato generale Poiares Maduro della CGUE, nella causa C-135/08, Janko Rottmann contro Freistaat Bayern, ha tentato di spiegare la differenza di questo nuovo istituto con quello nazionale, sostenendo:

«Si tratta di due nozioni allo stesso tempo inestricabilmente connesse e autonome. La cittadinanza dell’Unione presuppone la cittadinanza di uno Stato membro, ma è anche una nozione giuridica e politica autonoma rispetto a quella di cittadinanza nazionale. La cittadinanza di uno Stato membro non consente solo l’accesso al godimento dei diritti conferiti dal diritto comunitario, essa ci rende cittadini dell’Unione. La cittadinanza europea costituisce inoltre qualcosa in più di un insieme di diritti che, di per sé, potrebbero essere concessi anche a coloro che non la possiedono. Essa presuppone l’esistenza di un collegamento di natura politica tra i cittadini europei [...] Esso si fonda sul loro impegno reciproco ad aprire le rispettive comunità politiche agli altri cittadini europei e a costruire una nuova forma di solidarietà civica e politica su scala europea. [...] Pertanto, se è vero che la cittadinanza di uno Stato membro condiziona l’accesso alla cittadinanza dell’Unione, è altrettanto vero che l’insieme dei diritti e degli obblighi inerenti a quest’ultima non può essere limitato ingiustificatamente dalla prima»³⁶

Emerge dunque il carattere innovativo di questa forma di cittadinanza, che, in assenza di un unico popolo europeo, promuove un legame tra cittadino e Unione non determinato dalla nazionalità. Sebbene vi sia un effettivo “vincolo nazionale” per l’accesso allo status di cittadino europeo, quest’ultimo ha portato all’emergere di uno spazio politico supplementare, nel quale prendono forma diritti e doveri stabiliti dal diritto comunitario. Il diritto dell’UE ha infatti determinato l’affermazione di diritti individuali la cui violazione può prevedere l’intervento di organi giurisdizionali (giurisprudenza della CGUE nella sentenza *Van Gend & Loos*)³⁷.

³⁶ Note sintetiche sull’UE, 2017, Cfr:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/020101/04A_FT\(2013\)02_0101_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/020101/04A_FT(2013)02_0101_IT.pdf)

³⁷ La sentenza *Van Gend & Loos* è una sentenza della CGUE del 5 febbraio 1963, (Causa 26-62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contro Amministrazione olandese delle imposte. Cfr EUR-Lex <https://eur-lex.europa.eu/legal->

sovraordinato al diritto interno costituisce un segnale forte delle priorità dall'integrazione europea.

Tuttavia, in contrapposizione a questo orientamento emergono approcci critici tesi a identificare i limiti della Carta da un punto di vista simbolico, formale e sostanziale. In riferimento al contenuto della Carta, alcuni critici tra cui Giulio Itzcovich, hanno condannato l'assenza di un vero riconoscimento di nuovi diritti, intravedendo piuttosto la volontà di riaffermare, quasi a dover ricordare nuovamente ai popoli europei la loro esistenza, diritti preesistenti, già riconosciuti nelle convenzioni internazionali, nelle carte costituzionali e garantiti dall'ordinamento giuridico comunitario. Definita «una fonte di *soft law*»⁴⁰, anche a causa del suo carattere inizialmente non vincolante, la Carta di Nizza sembrerebbe non apportare alcun valore aggiunto alla tutela dei cittadini, diventando un mezzo, quasi propagandistico, utile alle istituzioni per creare legittimazione circa il proprio operato e colmare la fatidica distanza tra l'Unione e i cittadini.

Su un altro piano, ad essere contestata è la stessa conformazione della Carta, che suddivide i diritti in “macro-categorie” di valori (dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà), di cui si assume l'unanimità di condivisione da parte dei popoli europei, e di principi (cittadinanza e stato di diritto), su cui si erige ed esplicita l'operato dell'Unione. Reputata confusionaria in questo ambito è la scelta di riunire in una stessa categoria diritti di varia natura, essenzialmente i “diritti immunità”, mere aspettative negative, e i “diritti facoltà” secondo l'accezione di Ferrajoli, creando in questo modo confusione. Significativo di questa complessità confusionaria è l'esempio, fornito nell'analisi di Valentina Pazé, dei diritti contenuti nel capo quinto della Carta dedicato alla “cittadinanza”, tema centrale dell'elaborato, all'interno del quale vengono enunciati non solo i diritti politici (libertà positive e democratiche) spettanti ai cittadini europei, ma anche libertà negative, come quella di circolazione e soggiorno, che dovrebbe invece trovare collocazione nel capo della Carta dedicato al valore “libertà”.

In questo caso si sovrappone la dimensione soggettiva della titolarità dei diritti (il cittadino europeo) alla dimensione oggettiva (il contenuto dello status).

⁴⁰ Giulio Itzcovich, *Più vicino ai cittadini? Processi costituzionali europei, politica della comunicazione e pubblicità*, in "Filosofia politica, Rivista fondata da Nicola Matteucci", 2010, p.476.

Dal punto di vista sostanziale, inoltre, è interessante comprendere le conseguenze di questa suddivisione dei diritti sulla base di «valori fondativi dell'Unione»⁴¹, all'interno dei quali viene collocata la stessa cittadinanza quale status esclusivo, poco conforme all'idea di universalità (dei diritti) che il documento si prospetta di promuovere. Lungi dall'elencare i soli diritti politici caratterizzanti lo status di cittadino europeo, il capo quinto della Carta, «allude a uno status mentale o emozionale»⁴² che riunisce e aggrega i cittadini europei contrapponendoli ai “non cittadini” e determinando l'esclusione e la discriminazione di questi ultimi.

Numerose sono le considerazioni che possono essere fatte sul Documento: esse spaziano dal contenuto del preambolo e del suo riferimento specifico ai valori comuni e fondanti dell'Unione, aspetto oggetto di riflessione nel prossimo capitolo, al “depotenziamento” di alcuni diritti fondamentali, come quello al lavoro, concepito in sede comunitaria come «libertà professionale e diritto di lavorare» (art.15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁴³) e ritenute da alcuni poco ambiziose rispetto alle costituzioni degli ordinamenti interni (per esempio la Costituzione italiana, all'art.4 o la Costituzione spagnola, all'art. 35, riconoscono a tutti i cittadini il diritto al lavoro). Un'analisi interessante di questo ultimo aspetto è fornita da Francesco Pallante che identifica proprio nell'incongruenza tra carte costituzionali nazionali, maggiormente rivolte alla salvaguardia dei diritti (in particolar modo sociali) e Trattati europei, mezzi per la realizzazione del libero mercato, un «nodo irrisolto nel processo di integrazione europea» alla base di quello che definisce “deficit sociale” dell'Unione»⁴⁴.

Si tratta dunque di un documento non esente da critiche che ha conosciuto, al momento della sua stesura, e che conosce tutt'ora diverse interpretazioni e valutazioni; risulta tuttavia impossibile negarne il ruolo nodale nella costruzione europea e, dato il suo carattere vincolante per le istituzioni e gli stati membri, la funzione di garanzia dei diritti per i cittadini europei.

⁴¹ «Derivanti da un patrimonio spirituale morale» Cft: Preambolo della Carta, Nascimbene, Bruno. *Unione Europea Trattati*, Torino, Giappichelli, 2020. Print. p.252.

⁴² Pazé, Valentina, *La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. Un'analisi teorica* in «Teoria Politica» XIX, n.l. 2003, p.75

⁴³ Nascimbene, Bruno. *Unione Europea Trattati*, Torino, Giappichelli, 2020. Print. p.245

⁴⁴ Francesco Pallante, *Europa e giudici nazionali: la guerra delle Corti*, in «Volerelaluna», 2021, p.2.

1.2.2 Il diritto del cittadino europeo per antonomasia: la libera circolazione, il diritto di soggiorno e la loro evoluzione

Nell'individuazione dei diritti, individuali e collettivi, conferiti dalla cittadinanza europea, in prima battuta è fondamentale ricordare il diritto alla libera circolazione e il diritto di soggiorno dei cittadini europei e dei loro familiari sul territorio degli Stati membri⁴⁵. Già presente agli albori dell'integrazione europea come libertà di circolazione e stabilimento dei lavoratori, il principio di libera circolazione e soggiorno, promosso con la direttiva 2004/38/CE, si è concretizzato grazie all'abolizione dei controlli alle frontiere interne a conclusione dell'accordo Schengen del 14 giugno 1985, e della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, firmata il 19 giugno 1990 e in vigore dal 26 marzo 1995.

Il riconoscimento di questo diritto è avvenuto per fasi, affermandosi in un primo momento, con il Trattato di Roma istituyente la Comunità economia europea, come libertà di circolazione e stabilimento dei lavoratori. La forza lavoro, in un'ottica di raggiungimento degli obiettivi di integrazione economica, veniva infatti concepita come semplice fattore produttivo, la cui libera circolazione, alla pari dei beni, de servizi, dei capitali era funzionale al mercato unico che andava affermandosi.

Questo nuovo diritto ha permesso di far nascere la cosiddetta figura dello "straniero privilegiato", il lavoratore comunitario, figura intermedia tra il cittadino e lo straniero, definito da Margiotta come "forma embrionale della cittadinanza europea"⁴⁶. Con l'obiettivo di rendere effettivo il diritto alla libera circolazione, gli atti normativi comunitari (tra cui è importate ricordare, oltre alle disposizioni del trattato istitutivo, il regolamento n. 1612 del 1968) garantivano ai lavoratori comunitari migranti parità di trattamento rispetto ai lavoratori nazionali, in termini contrattuali, salariali e previdenziali, nonché gli stessi vantaggi fiscali e sociali, istituiti in conformità al divieto di ogni discriminazione fondata sulla nazionalità (art. 20 TFUE, ex art. 12 TCE).

⁴⁵ Articolo 3, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea (TUE); articolo 21 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); titoli IV e V TFUE; articolo 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁴⁶ Margiotta, *Cittadinanza europea*, cit. p.46.

A partire dagli anni Novanta⁴⁷, il diritto alla libera circolazione e residenza ha conosciuto un'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione, includendo progressivamente anche i "soggetti inattivi" (studenti, pensionati, e tutti coloro che dispongono di risorse economiche sufficienti e un'assicurazione sanitaria in modo da non divenire un «onere eccessivo per le finanze pubbliche dello stato ospitante»⁴⁸).

Tuttavia, fino al momento dell'istituzionalizzazione della cittadinanza europea, la libera circolazione e il diritto di soggiorno non prescindevano ancora completamente dal profilo economico del cittadino, e solamente in occasione del Trattato di Maastricht la libertà di circolazione ha acquisito una valenza nuova, divenendo libera circolazione dei cittadini *tout court*. Il trattato ha modificato l'art. 18 del TCE (ora divenuto l'art. 21 del TFUE), a norma del quale:

«ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi».

Il principale destinatario della libertà di circolazione è dunque il cittadino comunitario, tuttavia è importante ricordare che, conformemente alla direttiva 2004/38/CE del Parlamento e del Consiglio, anche i familiari dei cittadini europei vengono inclusi tra i soggetti beneficiari di questo diritto. Nello specifico, la definizione di familiare comprende il coniuge (anche dello stesso sesso)⁴⁹, il partner di un'unione registrata, equiparabile nello stato membro al matrimonio, i discendenti minori di 21 anni o a carico e gli ascendenti a carico.

La ratio legata all'estensione di questo diritto anche ai familiari del cittadino europeo consiste nel non voler privare questi "del godimento effettivo del nucleo di diritti attribuiti di cittadino dell'Unione"⁵⁰ e non metterlo nella situazione di

⁴⁷ In occasione delle direttive: direttiva 90/365/CEE del Consiglio sul diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la loro attività professionale; direttiva 90/366/CEE del Consiglio relativa al diritto di soggiorno degli studenti; e direttiva 90/364/CEE del Consiglio relativa al diritto di soggiorno (per i cittadini degli Stati membri che non beneficiano di questo diritto in virtù di altre disposizioni del diritto comunitario e per i loro familiari)

⁴⁸ Morozzo della Rocca, Paolo, *Immigrazione, Asilo e Cittadinanza*, Maggioli Editore, 2019, p.49.

⁴⁹ Precisazione effettuata dalla CGUE nella sentenza Coman, c-673/16.

⁵⁰ Morozzo della Rocca, Paolo, *Immigrazione, Asilo e Cittadinanza*, Maggioli Editore, 2019, p.127.

dover rinunciare ai diritti comunitari in nome, per esempio, dell'unità familiare con individui non cittadini europei.

Apparentemente condizionata dal solo possesso di un passaporto o documento di identità valido per l'espatrio, le libertà di circolazione e soggiorno cambiano il loro contenuto e "potenza" a seconda del lasso di tempo in cui vengono esercitate. Infatti, qualora l'esercizio di questi diritti superi i tre mesi (soggiorno su territorio di uno stato membro) i cittadini dell'UE e i loro familiari, se non lavorano, sono tenuti a disporre di risorse sufficienti e di un'assicurazione sanitaria, così da non "pesare" sulle finanze dello stato ospitante. Quanto al diritto di soggiorno permanente "incondizionato", esso non è automatico, ma viene acquisito dai cittadini comunitari dopo un periodo di cinque anni di ininterrotta residenza legale. Infine, esistono limitazioni maggiori all'esercizio di questa libertà: sebbene nella prassi sia molto raro, i trattati prevedono l'eventuale ricorso all'espulsione del cittadino europeo dal territorio dello stato membro per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica.

Altra natura è da attribuire, invece, alle restrizioni introdotte per constatare la recente crisi sanitaria, le quali hanno minato, forse per la prima volta, in maniera effettivamente significativa la libera circolazione: la sospensione temporanea del Trattato di Schengen e ripristino dei controlli alle frontiere interne, per quanto necessari, hanno rappresentato un evento eccezionale nell'esercizio della cittadinanza europea e altresì alimentato non pochi dibattiti su scala europea, inducendo le istituzioni comunitarie, in particolar modo il Parlamento europeo⁵¹ a porsi come garante dell'effettività dei diritti di cittadinanza europea e richiedere un rapido ritorno alle disposizioni precedenti la crisi.

1.2.3 La cittadinanza europea: un surplus di diritti?

Per quanto riguarda la dimensione "esterna" della cittadinanza europea, è importante ricordare il diritto dei cittadini europei di beneficiare nel territorio di uno Stato terzo della protezione diplomatica o consolare di uno qualsiasi dei 27 Stati membri, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Sancito all'articolo 20 del TFUE e all'art. 46 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, questo

⁵¹ Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 19 giugno 2020 sulla situazione nello spazio Schengen in seguito alla pandemia di Covid-19 (2020/2640(RSP)).

diritto viene esercitato dal cittadino europeo qualora il suo Stato di origine non sia rappresentato nel paese terzo e permette la protezione dei cittadini dell'Unione all'estero, configurandosi come uno strumento rilevante in situazioni drammatiche quali conflitti o catastrofi ambientali. Avendo il trattato di Lisbona confermato la natura e la validità di questo diritto, nel corso degli anni esso non ha conosciuto particolari modifiche; è tuttavia importante ricordare l'innovazione, in termini di attuazione, esercitata dall'art.23 del TFUE, trasferente all'Unione i poteri decisionali circa le misure da adottare per facilitare la protezione diplomatica e consolare dei cittadini comunitari, aumentando in tal modo le stesse garanzie al diritto in oggetto.

Nell'ottica di garantire una diretta connessione e dialogo tra i cittadini e le istituzioni europee, dall'entrata in vigore del trattato di Maastricht tra i diritti di cittadinanza europea si configura, per i cittadini comunitari e per qualsiasi persona fisica o giuridica risiedente negli stati membri il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo sotto forma di denuncia o richiesta di intervento dell'Unione in uno dei suoi settori di competenza⁵². Accanto ad esso, il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo⁵³, nominato dal Parlamento europeo, permette ai cittadini europei il confronto con un organo imparziale avente potere indagatorio quanto alle denunce, relative a casi di cattiva amministrazione delle istituzioni o organi europei.

Ripercorrendo i diritti connessi alla cittadinanza europea è inoltre possibile identificare il diritto di ogni cittadino europeo a una buona amministrazione per cui le questioni che lo riguardano “siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione”⁵⁴ e, parallelamente, il diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni, organi, organismi dell'Unione indipendentemente dalla forma in cui sono prodotti⁵⁵, introdotto con il Trattato di Amsterdam del 1997⁵⁶.

⁵² Base giuridica: articoli 20, 24, 227 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e articolo 44 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁵³ Base giuridica: articolo 24 TFUE, procedura disciplinata all'art. 228 TFUE

⁵⁴ Base giuridica: articolo 41 Carta di Nizza

⁵⁵ Base giuridica: articolo 42 Carta di Nizza

⁵⁶ Base giuridica articolo 15, paragrafo 3, TFUE

1.2.4 Tra democrazia rappresentativa e partecipativa: i diritti politici del cittadino europeo

Parallelamente, alla pari delle cittadinanze nazionali, la cittadinanza europea include i cittadini nella partecipazione democratica al processo decisionale/politico in Europa⁵⁷, prevedendo l'esercizio del diritto di voto ed eleggibilità del Parlamento europeo e alle elezioni comunali dei cittadini dell'Unione nello Stato membro in cui risiedono. Nel 1979⁵⁸, la Comunità Economica Europea ha infatti aperto la strada alla democratizzazione e all'integrazione dei cittadini nel processo di costruzione europea rendendo il Parlamento l'istituzione (e anche l'unica) eletta a suffragio universale diretto e a rappresentanza proporzionale.

Attualmente, in seguito all'ultima modifica apportata mediante una decisione del Consiglio⁵⁹, l'elezione del Parlamento europeo avviene a livello nazionale (ogni stato è libero di scegliere il proprio sistema di voto) tendenzialmente con scrutinio di lista (prevede l'attribuzione del voto ad un'intera lista di candidati) o sistema uninominale preferenziale (l'avente diritto al voto esprime la propria preferenza per un solo candidato) e con riporto dei voti di tipo proporzionale. È importante sottolineare che, con il trattato di Lisbona, il diritto di voto, come quello di eleggibilità, hanno acquisito il carattere di un diritto fondamentale⁶⁰.

A titolo osservativo pare inoltre opportuno notare come il diritto di voto assuma nell'Unione carattere "transazionale": soddisfacendo il requisito di un periodo minimo di residenza, il cittadino europeo che si trova in uno Stato membro di cui non ha la cittadinanza esercita ivi il diritto di voto alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato (articolo 22 del TFUE). Parallelamente, in conformità al principio di non discriminazione in base alla nazionalità⁶¹, sussiste per ogni cittadino europeo il diritto di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali.

⁵⁷ Base giuridica: articolo 14 del trattato sull'Unione europea (TUE); Articoli 20, 22 e 223 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e articolo 39 e 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

⁵⁸ Con l'Atto elettorale del 1976

⁵⁹ Mediante decisione (UE, EURATOM 2018/994 del Consiglio, del 13 luglio 2018) che comprende disposizioni relative alla possibilità di esprimere il voto con modalità differenti (voto anticipato, elettronico, via internet e per corrispondenza, alle soglie minime per l'attribuzione dei seggi, alla protezione dei dati personali, alla penalizzazione del «doppio voto» ai sensi della legislazione nazionale, al voto in paesi terzi e alla possibilità di dare visibilità ai partiti politici europei sulle schede elettorali, l'elezione del Parlamento europeo avviene a scrutinio di lista), Fonte: Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

⁶⁰ Articolo 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

⁶¹ Base giuridica: articolo 21, c.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE

Nell'enumerazione dei diritti legati alla cittadinanza europea, in ultima istanza pare doveroso ricordare l'iniziativa dei cittadini europei (ICE)⁶² quale strumento di democrazia partecipativa valorizzante l'atteggiamento propositivo del cittadino europeo e il suo impegno nel rendere effettivi i diritti di cittadinanza. All'articolo 11, paragrafo 4, del TUE essa prevede che:

«Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa di invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati».

In questo modo si attribuisce, sia pure in presenza di condizioni relativamente limitative, un ruolo rafforzato ai cittadini europei all'interno del processo decisionale dell'Unione.

Nelle considerazioni sulla cittadinanza europea, la componente politica rappresenta una delle maggiori criticità. Se l'analisi fin qui condotta ha infatti permesso di identificare le peculiarità e il contenuto di questa cittadinanza *sui generis*, a questo stadio pare doveroso interrogarsi sul ruolo che i cittadini effettivamente ricoprono all'interno del processo decisionale europeo e domandarsi: i diritti, in particolar modo politici, conferiti dalla cittadinanza europea sono sufficienti a rendere l'Unione democratica?

La risposta a questo interrogativo parrebbe in prima battuta negativa. Infatti, a partire dalla fine degli anni '80 (periodo dei negoziati che hanno preceduto la firma del Trattato di Maastricht) numerosi dibattiti, in ambito politico come accademico, hanno messo in luce l'esistenza di un «deficit democratico» dell'Unione Europea. Il tema della legittimità democratica, oggetto di analisi nel secondo capitolo di questa tesi, ha diverse sfaccettature, emerse nel corso del tempo. Tra le molteplici cause della scarsa legittimità democratica delle istituzioni dell'UE, è stata richiamata la debolezza dei poteri legislativi del Parlamento europeo⁶³, affiancata dalla mancanza di trasparenza nei processi decisionali dell'Unione o,

⁶² Base giuridica: articolo 11, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea (TUE); Articolo 24, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); Regolamenti (UE) n. 211/2011 e 2019/788; Articoli 222 e 230 del regolamento del Parlamento europeo

⁶³ Pallante, Francesco, *Europa e giudici nazionali: la guerra delle Corti*, in «Volerelaluna», 2021, p.2.

ancora, dall'assenza di un *demos* europeo⁶⁴. Già qui, si comprende dunque la difficoltà che sussiste, ieri come oggi, nel considerare la partecipazione politica dei cittadini europei come elemento fondante l'attività (e la legittimità) dell'Unione europea. Si inizia altresì a individuare quella «distanza» tra le istituzioni e i cittadini, oggetto di critiche, ma anche di autocritiche, che negli ultimi decenni hanno portato l'Unione a moltiplicare i tentativi di inclusione dei cittadini nel dibattito pubblico europeo.

1.3 Stato dell'arte: la cittadinanza europea nel 2021

L'analisi fin qui proposta ha permesso da un lato di inquadrare il tema della cittadinanza europea in una prospettiva storica di integrazione europea e di definirne il contenuto, mettendo in luce il suo carattere allo stesso tempo formalmente vincolato alle cittadinanze nazionali e sostanzialmente innovativo, ma non privo di lacune, quanto al contenuto in termini di diritti. Prima di addentrarci in un dibattito maggiormente teorico che, nel prossimo capitolo, si concentrerà sulle sfide conosciute dalla cittadinanza europea nel corso della sua evoluzione, in questa sede può essere dare uno sguardo alla cittadinanza europea dalla prospettiva dei cittadini, conformemente alle percezioni e valutazioni dei destinatari dello stesso status.

1.3.1 La cittadinanza dell'Unione agli occhi dei cittadini

Numerosi sono i documenti informativi e consultivi, dal carattere non vincolante, emanati dalle istituzioni europee circa le condizioni della democrazia in UE, lo stato di diritto e i diritti di cittadinanza; essi vengono promossi in una prospettiva di trasparenza e dialogo tra le stesse istituzioni e con i cittadini europei e spesso sono finalizzati a colmare la distanza intrinseca al rapporto Unione-cittadino. Per affrontare questo tema può essere utile confrontarsi con i risultati dei sondaggi di opinione periodici che, dal 1973, vengono commissionati dalle istituzioni europee riguardo numerose tematiche e mirano a comprendere l'atteggiamento dei cittadini e delle cittadine nei confronti dell'Unione (e soprattutto del Parlamento europeo).

⁶⁴ Saurugger, Sabine, *Théorie politique Théories et concepts de l'intégration européenne*, Presses de Sciences Po, 2020, p.203-222.

Lo strumento dei sondaggi, definito “Eurobarometro”, sembra essere diventato un alleato chiave per le istituzioni che, analizzando i risultati ottenuti, hanno potenzialmente la possibilità di dare un indirizzo alle scelte comunitarie affinché tengano conto anche dell’evoluzione dell’opinione pubblica sui temi di interesse. Utilizzato in maniera preponderante dal Parlamento europeo, in vista delle elezioni europee e nella sua forma di “Parlametro”, atto a misurare l’immagine pubblica e la conoscenza circa il dell’istituzione, può altresì fornire numerosi dati necessari a valutare, come nel caso della cittadinanza europea, lo stato di sviluppo dell’istituto, individuarne le debolezze e promuovere azioni tese a migliorare l’effettività.

Con l’obiettivo di fare il punto circa la “salute” cittadinanza europea e dei diritti ad essa connessi, e nell’ottica di sensibilizzare maggiormente il pubblico e le amministrazioni in materia, ogni tre anni la Commissione europea presenta una relazione tesa a valutare l’applicazione delle disposizioni sulla cittadinanza dell’UE ed enuncia le nuove priorità in materia per i tre anni successivi alla pubblicazione. Nel contesto della recente crisi sanitaria e alla luce delle importanti limitazioni ai diritti di libera circolazione recentemente conosciute dai cittadini, la Relazione del 2020, ultima in ordine cronologico, è stata preceduta da consultazione pubblica sui diritti di cittadinanza dell’UE (tenutasi dalla Commissione tra luglio e ottobre 2020), che insieme, a un sondaggio dell’Eurobarometro sul tema “Cittadinanza e democrazia dell’UE”, ai lavori della rete degli accademici sui diritti di cittadinanza dell’UE e a un’audizione congiunta alla Commissione, organizzata dal Parlamento e dal Consiglio, ne ha costituito le basi.

Tuttavia, pare doveroso ricordare che, lungi dal fornire osservazioni generalizzabili a causa della natura statisticamente poco rappresentativa del campione di popolazione consultato, la Relazione ha come scopo l’individuazione di spunti e approfondimenti in materia di cittadinanza e la comunicazione di questi alle istituzioni competenti con l’obiettivo ultimo di promuovere azioni concrete.

1.3.2 La Relazione 2020 sulla cittadinanza dell’Unione: risultati e osservazioni

Attraverso l’analisi della Relazione del 2020 e i risultati della consultazione pubblica sui diritti di cittadinanza dell’UE 2020, è possibile, da un lato, avere un parziale riscontro circa lo stato dell’arte di questo istituto e dall’altro approfondire

il tema delle politiche comunicative dell'Unione, in questa sede, particolarmente interessanti.

Nell'analizzare i risultati ottenuti dall'Eurobarometro e dalle consultazioni sopra menzionate, in conformità alla suddivisione "tematica" effettuata dagli autori della relazione, si delineano attitudini differenti nel riconoscimento e apprezzamento della cittadinanza europea e dei diritti ad essa connessi. Focalizzando l'attenzione, in questa sede, sui diritti significativamente più rilevanti della cittadinanza europea, quali la libertà di circolazione e la partecipazione politica, in prima battuta è importante sottolineare come il diritto di muoversi e risiedere liberamente all'interno dell'UE sia il diritto più conosciuto e apprezzato dai cittadini dell'Unione, e rappresenti l'aspetto maggiormente visibile e tangibile dell'integrazione europea⁶⁵.

In primo luogo, tuttavia, emergono elementi problematici quanto alle discriminazioni in cui un cittadino europeo, nell'esercizio del diritto alla libera circolazione e residenza, può incorrere e che rendono dunque in parte ineffettivo tale diritto. I due grafici (figura 1 e 2) sottostanti mostrano l'esistenza, non trascurabile, di discriminazioni su base nazionale che si manifestano nei rapporti con le amministrazioni locali qualora il cittadino si sposti in un altro paese membro e le difficoltà (soprattutto in termini di accesso al lavoro, affitto di appartamenti, procedimenti per ottenere documentazione varia) incontrate nel risiedere all'estero.

⁶⁵ EU Citizenship 2020, Final report – results of the Public Consultation on EU Citizenship Rights 2020, p.10

Figura 1: Percentuale dei cittadini che si sono sentiti discriminati da un'amministrazione a causa della loro nazionalità

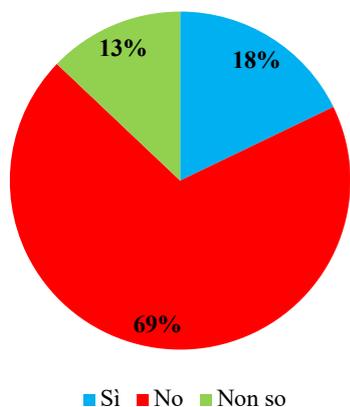
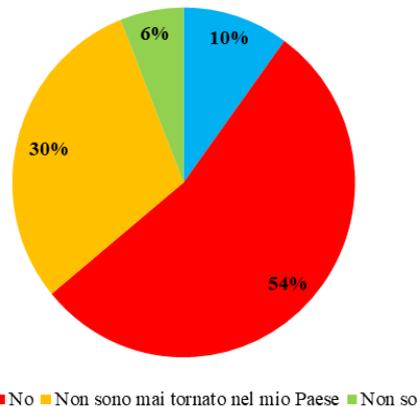


Figura 2: Problemi vissuti dai cittadini derivanti dalla residenza in un altro paese



Fonte: EU Survey, Public consultation 2020
Citizenship Rights

Fonte: EU Survey, Public consultation 2020
Citizenship Rights

A tal proposito, la Commissione, come dichiarato nella Relazione, sembra prefissarsi l'obiettivo di incoraggiare la circolazione dei cittadini europei e facilitare la vita quotidiana⁶⁶ di coloro che, per motivi di studio, lavoro o piacere si spostano sul territorio dell'Unione. In relazione a questo obiettivo la Commissione ha dichiarato la volontà di aggiornare, nel 2022, gli orientamenti comunitari⁶⁷ in materia.

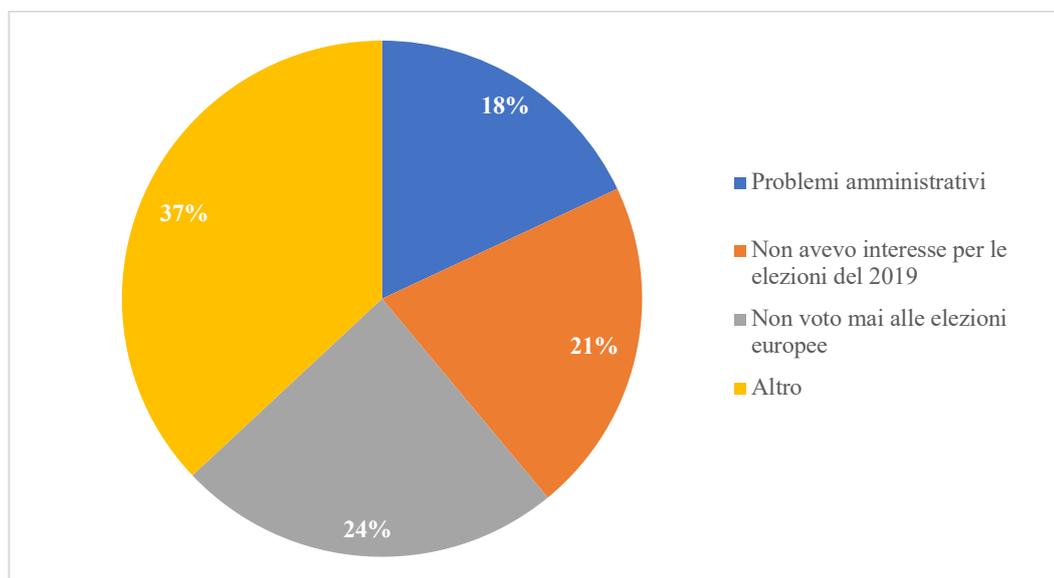
In secondo luogo, l'analisi della partecipazione politica dei cittadini europei mette in luce un quadro ambivalente: le elezioni del Parlamento europeo del 2019 hanno conosciuto un'affluenza complessiva del 50,66%, superiore rispetto a quelle degli anni precedenti (42,61% nel 2014, 42,97% nel 2009), ma comunque molto bassa. Le consultazioni pubbliche prese in esame hanno mostrato una partecipazione molto significativa del campione di elettori selezionato (pari all'85%), tuttavia osservare i motivi della non partecipazione (figura 3) permette di ricondurli: da un lato all'assenza di interesse per le elezioni stesse, che, come verrà affrontato nel capitolo successivo, trova le proprie radici in molteplici cause tra cui

⁶⁶ Si intende qui la volontà di semplificare gli obblighi fiscali dei cittadini mobili

⁶⁷ Gli orientamenti attualmente in vigore risalgono al luglio 2009 e in particolar modo alla Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri

l'inesistenza di uno spazio pubblico europeo capace di sensibilizzare i cittadini alle dinamiche politiche europee e, dall'altro, all'esistenza di limiti di carattere amministrativo che possono compromettere il pieno esercizio di questo diritto di cittadinanza.

Figura 3: Motivazioni per non votare alle elezioni del Parlamento europeo nel 2019



Fonte: EU Survey, Public consultation 2020 Citizenship Rights

Alla luce di questi risultati e in conformità all'obiettivo, dichiarato prioritario dalla presidenza Von der Leyen, di incrementare la partecipazione dei cittadini in tutte le fasi del processo democratico europeo, si registrano da parte della Commissione (e anche su stimolo del Parlamento europeo) tentativi di "avvicinare" gli europei all'Unione, attraverso, per esempio, una migliore diffusione dell'informazione e comunicazione delle sfide europee e la facilitazione dei diritti di voto dei cittadini mobili dell'UE.

Il tema della lontananza dei cittadini dalle istituzioni europee, come già annunciato, è un *leitmotiv* nei discorsi politici e accademici riguardanti la legittimità dell'Unione europea. In questo ambito Itzcovich mette in evidenza la consapevolezza dell'Unione riguardo la propria lontananza dal pubblico, cognizione che sta alla base dei tentativi di avvicinamento ai cittadini che da anni promuove. Se nei primi decenni dall'istituzione della Comunità europea le istituzioni hanno proceduto alla presa di decisioni escludendo di fatto i cittadini, l'istituzionalizzazione della cittadinanza europea ha necessariamente richiesto un maggior coinvolgimento di questi nel dibattito pubblico. Come conseguenza,

sostiene Itzcovich, hanno iniziato a prendere piede diverse politiche comunicative europee, in prima istanza limitate alla redazione di rapporti e dichiarazioni con considerazioni in materia di “Europa dei cittadini”⁶⁸, trasformatesi poi in pubblicità attiva, dalla natura propagandistica, finalizzata a colmare il deficit di legittimità che andava creandosi nell’integrazione comunitaria⁶⁹.

Ora, è impossibile negare il costante impegno che l’Unione, ormai da diversi anni, dimostra nel fornire costante documentazione a testimonianza del proprio operato e dei tentativi di avvicinamento ai cittadini che compie (tra cui la stessa Relazione), tuttavia può essere interessante interrogarsi se queste politiche pubblicitarie forniscano una reale soluzione al deficit di legittimità e a quello democratico (concetti tra loro distinti) che colpiscono l’Unione. Se nel primo caso la pubblicità, qualora non fallisca, può generare opinione pubblica e consenso, «l’idea di avvicinare l’Europa ai cittadini non equivale alla nozione di democratizzazione, (...) perché il potere che si avvicina ai cittadini resta distinto dai cittadini»⁷⁰. Colmare il deficit democratico, ormai strutturale nella realtà europea, è dunque un processo più complesso che necessita di un’ampia discussione politica e richiede la revisione di pratiche e procedure.

In ultima istanza *in order to exercise rights, citizens need to know of their existence*⁷¹: di fondamentale importanza è la consapevolezza, che i cittadini europei dovrebbero avere circa la loro condizione e il contenuto di questo status, quali precondizioni all’esercizio degli stessi diritti di cui sono destinatari (figura 4).

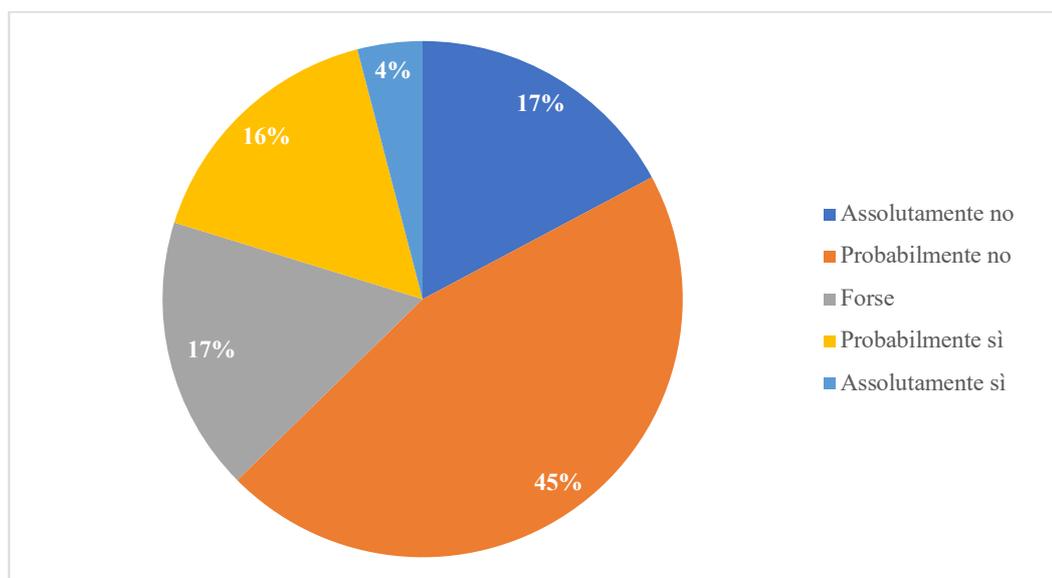
⁶⁸ Rapporto Tindemans, *Verso una cittadinanza europea* (1975), *Rapporto sull’Unione europea* (1975), *Dichiarazione solenne sull’Unione europea* (1983), il Comitato Adonnino, incaricato di discutere dell’«Europa dei cittadini» (1985)

⁶⁹ Itzcovich, *Più vicino ai cittadini?* cfr. p. 482.

⁷⁰ Itzcovich, *Più vicino ai cittadini?* cfr. p. 468.

⁷¹ Results of the Public Consultation on EU Citizenship Rights 2020, p.47

Figura 4: Grado di soddisfazione circa l'azione informativa dell'UE sui diritti di cittadinanza



Fonte: EU Survey, Public consultation 2020 Citizenship Rights

Da questo punto di vista, la Relazione prende atto dello scontento dei cittadini circa l'azione europea di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, e sembra delinearne una (parziale) chiave risolutiva nella maggiore mediatizzazione dei contenuti europei. L'aumento della comunicazione su canali nazionali come tv, radio e giornali unito alla diffusione di materiali informativi dal linguaggio più semplice sono, come verrà approfondito, alcuni degli elementi ripetutamente invocati nel dibattito sulla necessità di creare uno spazio pubblico europeo inclusivo, quale elemento fondamentale alla democratizzazione dell'Unione.

Gli elementi fin qui analizzati sono infine da contestualizzare in un momento storico preciso: quello della pandemia di COVID-19. Come precedentemente annunciato la cittadinanza, anche in termini di godimento dei diritti, è stata profondamente influenzata da questo evento e spesso anche l'accesso alle normali garanzie (per esempio il rientro in patria) e informazioni, da parte dell'UE, non è stato soddisfacente. Da questo punto di vista, nella parte conclusiva della Relazione la Commissione, ha ribadito l'impegno delle istituzioni europee a protezione dei cittadini comunitari in Europa e nel mondo, anche in tempi di crisi, dichiarando altresì la volontà di istituire un'"Europa della salute" (progetto attualmente in discussione al Parlamento europeo) e aggiornare le norme in materia di protezione consolare, entrambe queste iniziative all'ordine del giorno nell'agenda politica dell'Unione del 2021.

1.3.3 Verso un ampliamento dei diritti: le recenti prospettive

Come si è tentato di dimostrare, la cittadinanza europea e i diritti ad essa connessi hanno subito una trasformazione nel tempo e, sebbene oggi abbiano conquistato una posizione istituzionalmente definita, non sono immuni dalle crisi e possono essere oggetto di evoluzione e ampliamento.

In questa sede è interessante riportare l'attenzione alla dimensione politica della cittadinanza europea e alle prospettive, in termini di democrazia rappresentativa e partecipativa, rappresentate da alcune recenti riforme e iniziative europee.

In prima istanza, parlando di partecipazione politica dei cittadini comunitari è importante ricordare quanto il voto e le sue modalità di esercizio siano all'ordine del giorno del dibattito politico europeo. Il miglioramento dell'accesso al voto tramite voto elettronico, la promozione di liste transnazionali paneuropee così come l'armonizzazione delle politiche nazionali in materia elettorale costituiscono il nocciolo duro della futura riforma della legge elettorale dell'Unione europea, attualmente in fase di elaborazione, che dovrebbe portare, in vista delle future elezioni, alcune novità.⁷²

In materia il progetto di relazione sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea, redatto dalla Commissione per gli affari costituzionali (AFCO), propone

«la riforma della propria procedura elettorale, allo scopo di sviluppare concretamente una sfera pubblica europea, suggerendo norme minime comuni e modifiche legislative in vista delle elezioni europee del 2024» (Art.1)

Senza voler ripercorrere tutti i punti della relazione è opportuno riconoscerne, da un lato, il valore in termini di maggior politicizzazione dello spazio europeo e delle sfide in esso presenti e, dall'altro, la volontà di compiere un passo verso una maggiore europeizzazione delle elezioni europee e verso un esercizio consapevole e, si spera, più attivo dei diritti politici da parte dei cittadini dell'Unione.

⁷²Per maggiori dettagli si veda: Progetto di relazione sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea (2020/2220(INL))

Infine, di innovativo concepimento e recentissima attuazione, appare la Conferenza sul futuro dell'Europa⁷³, iniziativa sotto l'egida delle tre istituzioni (Parlamento, Commissione e Consiglio) che, attraverso un dialogo multilivello⁷⁴, propone di includere i cittadini nella riflessione sulle sfide e sulle priorità dell'Europa e nell'elaborazione di proposte concrete. Il tal senso, la Dichiarazione Comune sulla Conferenza sul futuro dell'Europa, firmata dal presidente del Parlamento europeo⁷⁵, il presidente di turno per il Consiglio dell'Unione europea⁷⁶ e la presidente della Commissione europea⁷⁷ enuncia, 70 anni dopo la dichiarazione Schuman⁷⁸:

«È ora giunto il momento di riflettere sulla nostra Unione, sulle sfide che ci troviamo ad affrontare e sul futuro che vogliamo costruire insieme allo scopo di rafforzare la solidarietà europea»⁷⁹.

Questo evento, definito da Guy Verhofstadt (Presidente del gruppo Renew al Parlamento europeo e co-presidente della CoFoE) durante la prima sessione della Conferenza «un esperimento collettivo che mette i cittadini al centro della politica»⁸⁰ ambisce a colmare proprio quella distanza createsi nell'Unione tra processi decisionali e legislativi esclusivi e la cittadinanza.

Conformemente alle dichiarazioni dei fautori della Conferenza si potrebbe sottolineare l'eccezionalità storica, nel processo di integrazione comunitario, rappresentata da questa ambiziosa iniziativa, promossa come un evento capace di dare un nuovo slancio alla cittadinanza europea nella sua forma democratica e partecipativa e compiere altresì un passo importante verso una maggiore sensibilizzazione dei cittadini alle sfide europee e alla loro soluzione. In attesa di

⁷³ Conferenza proposta nel 2019 che sarebbe dovuta iniziare il 9 maggio 2020, ma che, a causa della pandemia di COVID-19, è stata rinviata al 9 maggio 2021, nel giorno europeo, 71 anni dopo la Dichiarazione di Schuman

⁷⁴ La conferenza è organizzata su molteplici livelli in quanto composta da diversi elementi: Piattaforma digitale multilingue, eventi decentrati, Sessione plenaria della Conferenza.

⁷⁵ David Sassoli

⁷⁶ Antonio Costa, presidenza portoghese

⁷⁷ Ursula von der Leyen

⁷⁸ Discorso politico tenuto a Parigi da Robert Schuman, l'allora Ministro degli Esteri del governo francese, nel maggio del 1950, in cui si propone per la prima volta il concetto di un'Europa come "unione economica e politica" tra gli stati membri, segnando l'avvio del processo di integrazione europea

⁷⁹ Dichiarazione Comune sulla Conferenza sul futuro dell'Europa, p.1

⁸⁰ Sessione 1, panel 1: Un'economia più forte, giustizia sociale e occupazione/Istruzione, cultura, gioventù e sport/Trasformazione digitale del 17-19 settembre 2021, Cfr: Video streaming: <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-210432>.

un riscontro sull'apporto concreto della CoFoE potrebbero emergere dubbi circa la natura di questa iniziativa e la possibilità che essa rientri in uno dei reiterati tentativi dell'Unione di «accrescere la legittimità delle decisioni collettive sottoponendole ad un processo di dibattito preventivo, di discussione pubblica, attraverso il quale si forma un consenso per quanto possibile ampio».⁸¹

1.4 Il modello giuridico della cittadinanza e la sua applicazione a livello europeo: alcuni elementi problematici

Le considerazioni fino ad ora riportate hanno permesso di comprendere allo stesso tempo l'origine, gli sviluppi e il modo in cui beneficiari dello status di cittadino europeo si relazionano con questo istituto. Si tratta, tuttavia, di una forma di cittadinanza che presenta diversi elementi di criticità, riscontrabili non solo sotto il profilo delle “percezioni” dei cittadini comunitari, ma anche da un punto di vista analitico, nell'applicazione, per esempio, del modello giuridico della cittadinanza.

Questo modello, di creazione romana, rinvia al tema (e problema) della titolarità e alla determinazione dei criteri in base ai quali un individuo viene collegato all'ordinamento di riferimento, in questo caso quello europeo. Attribuire la cittadinanza significa dunque stabilire chi è da includere, poiché rispecchia determinati requisiti, e chi invece deve essere escluso, così da rendere il diritto il più certo possibile.⁸²

La scelta delle modalità di acquisto e perdita dello *status civitatis* è storicamente attribuita agli stati nazionali, tuttavia, in un mondo sempre più interdipendente e dalle migrazioni di massa, una maggiore coordinazione dei sistemi nazionali in materia dovrebbe essere imperativa. Sicuramente, nel corso degli anni sono stati diversi i tentativi, tramite accordi bilaterali e multilaterali, di armonizzare le legislazioni in materia, con l'obiettivo principale di ridurre i casi di apolidia e di gestire le situazioni di cittadinanza multipla: basti pensare alla celebri convenzioni degli anni Trenta, alla Convenzione dell'Aia e a quella di Montevideo o, in tempi più recenti, all'*European Convention on Nationality* del 1997, ciononostante l'ampia discrezione di cui godono gli stati nel “fabbricare i propri cittadini”⁸³ prevale e, ai giorni d'oggi, può costituire un problema. L'impronta

⁸¹ Itzcovich, *Più vicino ai cittadini*, cfr.p. 484.

⁸² Mindus, *Cittadini e no*, cit. pp.103-104.

⁸³ Riferimento all'espressione “La fabbrica dei cittadini” in Mindus, *Cittadini e no*, cit. p 143

prettamente nazionale dell'istituto, insieme ad ulteriori elementi di difficoltà, rendono la cittadinanza europea fonte di contraddizioni e ne ipotecano le prospettive di autonomia.

1.4.1 La cittadinanza europea vittima delle proprie contraddizioni

Sebbene l'accesso alla cittadinanza non sia del tutto privo di vincoli di diritto internazionale, e sia in parte legato all'*acquis communautaire*⁸⁴ e all'obbligazione di solidarietà⁸⁵, lo status rimane normato a livello degli stati membri e coesiste, senza essere subordinato, con la normativa europea. In primo luogo, seguendo la prospettiva di Patricia Mindus e analizzando l'istituto transnazionale della cittadinanza europea (nella sua natura "addizionale") all'interno del paradigma giuridico si possono notare alcune carenze⁸⁶. L'istituto europeo sembrerebbe innanzitutto non tutelare del tutto la certezza del diritto: la definizione dei confini soggettivi della cittadinanza è infatti nelle mani delle legislazioni nazionali, le quali decidono automaticamente chi debba essere considerato cittadino europeo e chi no. Da questa prospettiva la cittadinanza europea è "incompleta", poiché non ha effettivamente la facoltà di determinare chi appartiene all'Unione, chi è pertinente al suo territorio e chi è compreso nella sfera di validità dell'ordinamento europeo.

In secondo luogo, un ulteriore elemento di criticità (e di esclusione) è riscontrabile nell'inesistenza, all'interno dei Paesi membri, di un'effettiva armonizzazione normativa delle politiche di cittadinanza, la cui concessione differisce in termini di tempo e opportunità, condizionando di conseguenza anche l'acquisizione dello status di cittadino europeo e il godimento dei diritti annessi. Questo limite emerge in diverse situazioni, tra cui assume un carattere rilevante l'assenza di armonizzazione in materia di *ius soli* e di naturalizzazioni. Innanzitutto, se prende in considerazione la situazione di bambini stranieri che nascono in paesi, come l'Italia, dove lo *ius soli* non è previsto (se non in casi eccezionali) è esplicito il fatto che questi non possano esercitare i diritti riconosciuti dall'ordinamento comunitario, altrimenti attribuiti a minori nati in un paese, come la Francia⁸⁷ che

⁸⁴ CFR: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/acquis.html>

⁸⁵ Nella sfera delle politiche inerenti ai controlli alle frontiere, all'immigrazione e all'asilo vengono messe in rilievo le disposizioni di tre articoli (art. 67, par. 2, art. 78, par. 3, e art. 80 TFUE) che attengono al concetto di solidarietà.

⁸⁶ Mindus, *Cittadini e no*, cit. pp.147-148.

⁸⁷ In Francia, come anche in Germania, esiste uno "*ius soli temperato*" che permette un riconoscimento (automatico) della cittadinanza, al raggiungimento della maggiore età o, in alcuni

invece in materia di cittadinanza concepisce in maniera più estensiva il diritto di suolo. Allo stesso modo, differendo le regole di attribuzione della cittadinanza per naturalizzazione a livello nazionale, uno straniero non comunitario avrà maggiore o minore possibilità di vedersi riconosciuta la cittadinanza nazionale (e quindi quella europea), a seconda dello stato membro in cui emigra e risiede.⁸⁸

Le considerazioni riportate mettono in luce la natura debole e priva di autonomia dell'istituto europeo, e ne sottolineano anche l'aspetto contraddittorio. Alcune contraddizioni hanno sì sono manifestate in tutta la loro entità in alcuni momenti dell'integrazione europea, in particolar modo nei periodi di allargamento dell'Unione verso l'Europa orientale⁸⁹. In questi casi, essendo previsto un periodo transitorio per la completa attuazione del diritto di libera circolazione/residenza e avendo i "vecchi" stati membri, durante il periodo, la facoltà di accettare o meno l'esercizio di questi diritti "di spostamento" (che, non si deve dimenticare, costituiscono il contenuto più significativo dalla cittadinanza europea) da parte dei nuovi cittadini, è andata affermandosi una situazione di discriminazione tra gli stessi beneficiari dello status.

Questa circostanza, giustificata a livello nazionale dal timore per l'equilibrio del mercato di lavoro interno, potenzialmente compromesso dall'arrivo di nuovi lavoratori, e perpetuata in assenza di disposizioni precise da parte del legislatore europeo, ha prodotto

«una divisione dei soggetti in classi diverse all'interno di una stessa categoria giuridica: cittadini di serie A (quelli dei vecchi stati membri), titolari di tutti i diritti connessi allo status europeo (anche all'interno dei nuovi Stati membri), e cittadini di serie B (quelli dei nuovi stati membri) titolari dello status ma impossibilitati ad esercitare alcuni diritti».⁹⁰

Questa situazione, lungi dal costituire un isolato caso storico (sette sono attualmente i paesi tra potenziali candidati e aventi negoziati di adesione in corso) rimane all'ordine del giorno e mette in luce sia la presenza di una gerarchia a livello

casi, anche prima previa richiesta dei genitori, a chi è nato sul territorio francese, abbia risieduto nel Paese per un periodo continuo o discontinuo di almeno cinque anni dall'età di 11 anni e qualora i genitori, al momento della sua nascita, avessero regolare permesso di soggiorno. Cfr: <https://www.vie-publique.fr/fiches/23849-comment-devient-citoyen-francais>)

⁸⁸Margiotta, *Cittadinanza europea*, cit. p.29.

⁸⁹ Si ricordano, in ordine cronologico l'ingresso di Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria nel 2004; di Bulgaria e Romania nel 2007 e della Croazia nel 2013, Cfr: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/enlargement/>.

⁹⁰Margiotta, *Cittadinanza europea*, cit. p.135-136.

dei diritti conferiti dalla cittadinanza europea, che l'esistenza di discriminazioni, collegate all'appartenenza nazionale, nell'esercizio di questi. Da questo punto di vista quella europea si presenta come una cittadinanza non solo secondaria, ma anche "a geometria variabile"⁹¹, che prevede gradi diversi di inclusione.

Emerge dunque la presenza di svariati problemi insiti all'istituto, derivanti dalla forma in cui è stato concepito e capaci di generare alcuni fattori di esclusione; tuttavia, probabilmente, l'elemento a destare maggiori interrogativi e preoccupazione è rappresentato dalle prospettive di chiusura affermatesi in quasi tutti gli stati membri che trasformano l'accesso alla cittadinanza europea un lontano miraggio.

1.4.2 Le dinamiche esclusive nell'accesso allo *status civitatis*

Le leggi sulla cittadinanza descrivono «chi deve essere cittadino» stabilendo le regole giuridiche in base alle quali gli ordinamenti conferiscono il titolo al singolo. Queste regole hanno un carattere ampio che non consiste esclusivamente nelle "leggi sulla cittadinanza", cioè le leggi ordinarie (o costituzionali, a seconda degli ordinamenti) che regolano l'acquisizione di suddetto status, ma comprende anche criteri ubicati in normative apparentemente di altra natura.

Infatti, se si considera che l'accesso (e la perdita) dello *status civitatis* non dipendono solo da chi siamo, per nascita per esempio, ma anche da chi diventiamo (quindi dal modo e dal tempo necessari a conferire ad un individuo i criteri per essere naturalizzato) è necessario prendere in considerazione anche alcune delle normative che regolano la migrazione. Dopotutto non si può negare che spesso la migrazione, seguita (almeno in via di principio) da un'integrazione di successo, rappresenta il primo passo per diventare cittadini.⁹²

Interrogarsi sull'accesso alla cittadinanza significa dunque prendere in considerazione anche le condizioni di cui l'individuo, in questo caso straniero, necessita per diventare ciò che l'ordinamento richiede e riconoscere come le normative e le pratiche possano assumere (e abbiano effettivamente assunto nei Paesi membri dell'UE) un carattere esclusivo e discriminatorio. Osservando i dati

⁹¹ *Ibid.*, p.137

⁹² Mindus, Patricia, *Chi deve essere cittadino? La teoria della cittadinanza nella Politica di Aristotele*, in «Teoria politica». *Nuova serie Annali*, 2018, pp.127-137.

Eurostat, si nota come al 1° gennaio 2019, i cittadini stranieri (aventi la cittadinanza di un paese terzo) e residenti in uno Stato membro dell'UE erano 21,8 milioni⁹³, tuttavia, lo stesso anno, solamente 706 397 hanno ottenuto la cittadinanza per naturalizzazione⁹⁴. Al di là delle considerazioni demografico-statistiche che possono essere fatte, all'occhio di un osservatore questo dato pare relativamente limitato e diventa perciò legittimo chiedersi quanto siano effettivamente restrittive, a livello degli stati europei, le politiche e le pratiche di accesso alla cittadinanza.

Senza voler ripercorrere le regole definite dagli stati europei per l'accesso all'istituto, può essere interessante riportare l'attenzione su un elemento significativo: la proliferazione di test linguistici e di integrazione civica, affermatesi nei diversi paesi dell'Unione nel primo decennio degli anni Duemila e divenuti oggetto di molteplici divisioni, sono elementi potenzialmente di esclusione.

In questi anni, le istituzioni europee, senza smettere di riconoscere l'autonomia in materia di integrazione degli stati membri⁹⁵, hanno sostenuto e incentivato questi nell'implementazione di test d'integrazione a diverse tappe nel percorso migratorio e di insediamento (all'ingresso, all'acquisizione della residenza temporanea e permanente, all'accesso ai benefici sociali, al ricongiungimento familiare e alla naturalizzazione). Nei discorsi ufficiali il famoso test viene descritto come un'attività facilitante, poiché utile a permettere la familiarizzazione degli stranieri con la lingua, la storia, i valori e le tradizioni del paese di residenza; si tratta tuttavia di una procedura basata su sanzioni, poiché la sua inadempienza comporta il mancato rinnovo del permesso di soggiorno o la mancata naturalizzazione.

Questo approccio suggerisce che l'integrazione (qui considerata una preconditione all'acquisto dello *status civitatis*) cessa di essere progettata come un mezzo, una facilitazione all'inserimento in una società, ma venga associata ad ricompensa per aver adottato le norme e i costumi della società ospitante e per essersi comportati come “ci si aspetta che un cittadino debba comportarsi”:

⁹³Fonte: Eurostat, Cfr: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_it

⁹⁴Fonte: Eurostat, Cfr: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ACQ/default/table?lang=en&category=migr.migr_cit.migr_acqn

⁹⁵ Cfr: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf

Integration became framed as something that migrants “have to do” in order to “earn” entitlements and eventually citizenship, and not as the byproduct of policies of equal treatment, equal participation and transnational solidarity⁹⁶.

L'esempio qui preso in considerazione, unito a numerose altre regole di accesso alla comunità nazionale “esclusive”, primi tra tutti i criteri reddituali e di residenza continuativa nel Paese, costituiscono oggi un interrogativo circa il ruolo delle istituzioni e la loro capacità di generare inclusione ed esclusione. A questo proposito Luigi Ferrajoli⁹⁷ parla di un “razzismo istituzionale” affermatosi nei paesi europei e volto a promuovere pratiche sempre più esclusive nel trattamento dei futuri cittadini a livello legislativo come amministrativo. Il tema, oggetto di un'analisi più dettagliata nei capitoli successivi con riferimento al trattamento dell'immigrazione irregolare, è centrale: se si assume il ruolo performativo del diritto, non può forse essere un quadro giuridico eccessivamente restrittivo artefice e motore di pratiche discriminatorie ed esclusive nella società?

⁹⁶ Kostakopoulou, Theodora, *Mobility, Citizenship and Migration in a Post-Crisis Europe*, in «Imagining Europe», Roma, Istituto affari internazionali, 2014, p.9.

⁹⁷ Ferrajoli, Luigi, *Manifesto per l'uguaglianza*, Editori Laterza, 2018, pp.196-219.

2. Gli esclusi dalla democrazia: le contraddizioni in un'Unione Europea alla ricerca di legittimità

2.1 Il Popolo europeo e l'identità comune: precondizioni (e giustificazioni) dell'integrazione comunitaria?

A partire dalle vicissitudini relative alla ratifica del Trattato di Maastricht, i dibattiti sulla democrazia e la cittadinanza a livello europeo costituiscono un filo rosso nel processo di integrazione europea. Ogni qual volta l'Unione attraversa una crisi, abbia essa un carattere prettamente economico-finanziario come nel 2010 o derivi dalla necessità di adottare misure urgenti ed efficaci per contrastare la crisi pandemica come in tempi più recenti, si solleva il tema della legittimità del potere esercitato dalle istituzioni europee. Gli interrogativi trainanti le questioni di legittimità dell'Unione sono molteplici e molto spesso complessi. In questa sede si cercherà dunque di comprenderne la natura e le evoluzioni, concentrando l'analisi intorno a queste semplici domande: l'Unione europea soffre di un deficit di legittimità e/o di un deficit democratico? Se sì, quali sono i sintomi e come questo viene diagnosticato? E ancora, in un'ottica di soluzione del problema, l'esistenza (o la creazione nel caso se ne constati l'assenza) di un popolo europeo può essere una condizione necessaria e sufficiente a rendere l'Unione legittima e democratica?

L'analisi della legittimità dell'Unione europea adduce (e spesso confonde) a due differenti concezioni di popolo, concepito non solo come entità etnologica e culturale, ma anche nella sua accezione politica⁹⁸. I discorsi circa l'esistenza di un'identità comunemente condivisa a livello europeo tendono dunque a riferirsi all'*ethnos*, riconoscendo e/o auspicando l'esistenza di caratteri culturali comuni e condivisi dai popoli europei, capaci di suscitare sentimenti di identificazione (e dunque di accettazione) con il progetto di integrazione comunitario. Contrariamente, la nozione di *demos* designa una realtà politica, che si relaziona con il potere pubblico e comprendere coloro che, previe forme organizzative e rappresentative di diversa natura (come i partiti e i movimenti sociali), esercitano un peso all'interno del processo decisionale. È quest'ultima accezione di popolo (e la constatazione di una sua assenza a livello europeo) ad alimentare gli odierni dibattiti sulla democrazia in Unione europea.

⁹⁸ Tassin, Étienne, *Au-delà du peuple ? Pluralité et cosmopolitique*, in « Tumultes », 40, 1, 2013, pp. 221-222.

2.1.1 Il dibattito sull'identità culturale e l'impatto sulla legittimità

In un contesto di crisi si giustificano i tentativi delle istituzioni europee di creare legittimità richiamando l'attenzione sull'unicità dell'Unione europea, concepita come una "comunità di destino"⁹⁹, avente un'identità comune che presume e giustifica l'esistenza di un progetto di integrazione. In primissima istanza si può infatti notare che il tema dell'identità europea e, in una sfera più ampia, quello del popolo europeo, colorano il dibattito sulla legittimità dell'Unione da molti anni. Numerosi sono stati gli autori che si sono chiesti fino a che punto i diversi popoli europei condividessero un passato e dei valori comuni e quanto queste presunte radici identitarie potessero e dovessero costituire una preconditione all'esistenza di un *demos* europeo, elemento, quest'ultimo, considerato necessario alla legittimazione democratica del potere politico.

È noto come a livello dell'Unione non manchino progetti concreti di riflessione sull'identità europea: basti pensare alla Casa della storia di Bruxelles o al Marchio del Patrimonio europeo che, come tante altre iniziative, mettono in luce la costante ricerca di "europeità"¹⁰⁰; questi tentativi, attuati quasi con finalità curative, mettono in luce la volontà di costruire una memoria storica europea basata non solo sui valori politici comuni menzionati nei documenti istitutivi l'Unione, ma fondata per lo più da specificità culturali.

⁹⁹ Aliénor Ballangé, *L'hétérologie de l'Europe : Crise Identitaire Ou Défi Altéritaire ?*, in « Le Philosophoire » 43, 1 2015, p.136.

¹⁰⁰ Parlando di "europeità", si fa riferimento al senso di appartenenza storico-culturale all'Europa e all'ideologia a favore dell'unificazione politica europea. Da questo punto di vista, molteplici sono state le iniziative promosse dalle istituzioni con l'obiettivo di promuovere questo sentimento. Tra di esse rientrano la *Casa della storia europea*, inaugurata il 6 maggio 2017 è un'iniziativa del Parlamento europeo nata con l'obiettivo di migliorare la comprensione della storia europea in tutta la sua complessità, incoraggiare lo scambio di idee e rimettere le ipotesi in questione. Sotto forma di museo interattivo il progetto ha lo scopo di sensibilizzare il pubblico alla costruzione europea, presentare e raccogliere le fondamenta del processo di costruzione comunitario e la sua evoluzione (cfr: <https://historia-europa.ep.eu/it/benvenuto-alla-casa-della-storia-europea>). Inoltre, il *Marchio del Patrimonio europeo* costituisce un programma quadro della Commissione europea nell'ambito della cultura; nato come iniziativa intergovernativa nel 2006 consiste essenzialmente nell'assegnazione di un riconoscimento a quei siti del patrimonio culturale europeo, che abbiano un particolare valore simbolico, rivestano un ruolo importante nella storia e nella cultura d'Europa o nella costruzione dell'Unione europea. (Cfr: base giuridica Decisione n. 1194/2011/UE del Parlamento europeo e del consiglio del 16 novembre 2011). Accanto a queste iniziative si possono elencare altri progetti nati con il prospetto creare coesione tra i Paesi europei e, tramite l'Unione stessa, di favorire lo sviluppo delle culture all'interno di ogni singolo Stato attraverso diverse iniziative, tra cui per esempio le *Capitali europee della cultura* o le *Giornate europee del patrimonio*.

Un apporto particolarmente interessante al discorso sull'identità culturale è costituito dalle riflessioni di Aliénor Ballangé, la quale definisce l'identità europea come “concept tricéphale” (concetto a tre teste)¹⁰¹. L'identità, nella sua prospettiva, assume una tripla dimensione, allo stesso tempo “fondativa” (e dunque pre-istituzionale), “costitutiva” e “giustificativa”. Innanzitutto, in una prospettiva *fondationnelle*, la presenza di radici comuni, preesistenti al progetto europeo, e la necessità di dare loro rilievo all'interno dei Trattati istitutivi la Comunità europea si esplicita in un ricco dibattito avente luogo al momento della redazione della Carta di Nizza.

Come ricorda Valentina Pazé nel suo commento al preambolo della Carta¹⁰², la scelta di dichiarare in esso l'esistenza di un'identità culturale e religiosa comune ai popoli europei avrebbe esercitato un impatto considerevole (e probabilmente limitante) sulle prospettive di allargamento dell'UE. Infatti, all'epoca, l'ipotesi di integrazione di paesi dal retaggio storico-culturale diverso da quello giudaico-cristiano, quali per esempio la Turchia, divenne uno dei motivi della decisione di escludere i riferimenti alla dimensione religiosa.

Riportando l'attenzione a tempi più recenti, il complesso dibattito sull'identità dell'Europa si afferma proprio nelle relazioni (sufficientemente problematiche) tra l'Unione Europea e questo Paese. A titolo esemplificativo si può ricordare come nel giugno del 2016, nel mezzo della crisi migratoria, all'Assemblea Nazionale francese venivano promossi discorsi a carattere identitario; il deputato repubblicano Jean Leonetti parlando dell'UE e auspicandone la salvaguardia dell'identità dichiarava: *Même si nous devons avoir un partenariat privilégié avec ce grand peuple dont nous partageons aujourd'hui la peine, la Turquie ne fait pas partie de l'Europe et nous devons l'affirmer clairement.*¹⁰³ Sostenuto dai suoi colleghi, il parlamentare francese affermava l'estraneità delle radici turche (con un riferimento più generale ad altri paesi di religione islamica) al contesto europeo, ribadendo l'attualità dei discorsi sulle origini culturali dell'Europa e ricordandone il carattere eccezionalista ed esclusivo.

¹⁰¹ Ballangé, *L'hétérologie de l'Europe*, cit. p.137.

¹⁰² Pazé, *La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, cit. pp.70-1.

¹⁰³ Les Républicains, “Jean Leonetti - Identité Européenne,” Cfr: [www.youtube.com](https://www.youtube.com/watch?v=Apvc1qFQPLUTRAD), July 1, 2016, <https://www.youtube.com/watch?v=Apvc1qFQPLUTRAD>.

La decisione di escludere riferimenti alla cristianità nei documenti europei fu (ed è tutt'ora) condannata da alcuni autori, tra i quali spicca Philippe Nemo¹⁰⁴. Dal suo punto di vista il contributo cristiano all'identità e alla cultura dell'Europa, sebbene oggi meno esplicito che in passato, costituisce un pilastro fondamentale; di conseguenza, l'assenza di riferimenti al cristianesimo in un documento fondatore dell'Unione europea, quale la Carta di Nizza, sarebbe un errore dalla portata storica indiscutibile, come egli afferma:

Nier les « racines chrétiennes » de l'Europe, comme l'a fait la version définitive du texte, ce n'est pas seulement commettre une erreur historique massive, déjà dommageable en tant que telle dans une société qui se réclame de l'esprit de science. C'est commettre un crime politique d'une nature singulière, mais qui a au moins un précédent dans l'histoire récente. Je pose en thèse que la négation des racines chrétiennes de l'Europe a quelque chose d'analogue à ce qu'on appelle le révisionnisme ou le négationnisme, c'est-à-dire la négation de la réalité de la Shoah.

[...] Elle revient à imposer de force à l'ensemble des Européens une autre identité que celle qui est réellement la leur. Une identité d'ailleurs sans épaisseur et sans cohérence¹⁰⁵.

Le (innegabili) radici cristiane a cui Nemo fa riferimento costituirebbero il fondamento di valori universalmente condivisi dai popoli europei quali per esempio la libertà, nella sua accezione politica, intellettuale ed economica, la tutela del più debole e anche la stessa laicità, frutto del secolarismo e pilastro delle società europee contemporanee, che egli sostiene avere origine già nella suddivisione tra potere temporale e spirituale istituzionalizzata nell'antico Israele. Parallelamente, lo stato di diritto, la democrazia e i diritti umani oggi presenti e difesi in tutta l'Unione si sarebbero affermati sotto l'impulso di valori e pratiche proprie alla tradizione cristiana nella sua accezione cattolica e protestante¹⁰⁶. Le prove dottrinali sollecitate da Nemo, unite ai riferimenti storici¹⁰⁷ mobilitati a sostegno di questa tesi, indirizzano il dibattito intorno all'esistenza di radici culturali negate, il cui riconoscimento e istituzionalizzazione avrebbero come conseguenza l'effettiva

¹⁰⁴ Nemo, Philippe, *Les racines chrétiennes de l'Europe et leur dénégation*, in « L'identité de l'Europe », Presse Universitaires de France, Parigi, 2010, pp.45-64.

¹⁰⁵ Nemo, Philippe, *Les racines chrétiennes de l'Europe et leur dénégation*, cit. p.63.

¹⁰⁶ In questo senso Nemo pone l'accento sul ruolo della coscienza, dell'intenzione e della responsabilità morale quali elementi determinanti la conformazione del diritto penale e dello stato di diritto delle società europee.

¹⁰⁷ Nella prospettiva di Nemo, non è un caso che in tutti i paesi colpiti o minacciati dai totalitarismi del ventesimo secolo, i cristiani abbiano avuto un ruolo importante o addirittura di primo piano nella lotta per la libertà e il ritorno alla civiltà.

adesione (ed entusiasmo) dei popoli europei ad un progetto di integrazione diversamente carente di legittimità.

Oggi, diventa difficile, se non impossibile, negare che una posizione di questo tipo, per quanto supportata da molteplici fonti storiche e da un lavoro di ricerca minuzioso da parte dell'autore, abbia un carattere fuorviante, non solo per la volontà manifestamente espressa di omettere le antiche origini, greca e romana, di concetti come lo stato di diritto, la democrazia e i diritti umani, ma anche per l'inattualità che questa prospettiva assume all'interno di una realtà europea profondamente eterogenea e multiculturale.

Da un punto di vista differente, l'identità può essere interpretata come "costitutiva", ovvero come *un medium d'incarnation, d'adhésion populaire, ce sur quoi s'appuient la constitution et l'organisation d'un ensemble politique*¹⁰⁸. Le specificità culturali e identitarie delle nostre civiltà e del "noi europeo" divengono veicolo della costruzione europea, indirizzano e orientano quello che l'Europa è e quello che vuole essere; la comprensione di queste singolarità identitarie è perciò rilevante e necessaria ai fini di prescrivere la strada che l'integrazione comunitaria dovrebbe seguire.

Infine, si potrebbe parlare di "identità giustificativa", quale identità condivisa necessaria a giustificare la comunità politica dell'UE¹⁰⁹. Interessante da questo punto di vista è l'apporto di Dewitte¹¹⁰ il quale, pur riconoscendo l'assenza di un'identità europea naturale e sostanziale, sottolinea la necessità di costruirne una artificialmente, affinché *l'Europe ait quelque chose qui fasse vibrer les cœurs*¹¹¹, disponga cioè di uno o più elementi che giustificano la comunità politica e un processo decisionale spesso considerato poco legittimo.

Un approccio di questo tipo, per quanto potenzialmente utile a curare la disaffezione dei cittadini europei nei confronti delle istituzioni attraverso pratiche e discorsi capaci di identificare un'origine e dei valori comuni, non può però rappresentare un mezzo di legittimazione del potere politico: far "vibrare il cuore"

¹⁰⁸ Ballangé, «L'hétérologie de l'Europe », cit. p.139.

¹⁰⁹ Ballangé, *L'hétérologie de l'Europe*, cit. p.140.

¹¹⁰ Delwitte, Jacques, *Comment parler de l'identité européenne ?*, in « L'identité de l'Europe », Presses Universitaires de France, Parigi, 2010, pp.123-48.

¹¹¹ *Ibid.* p.130.

non equivale infatti a giustificare l'esistenza di processo decisionale poco democratico.

Il contributo di Jacques Dewitte rimane tuttavia interessante, nel saggio *L'exception européenne : ces mérites qui nous distinguent*¹¹², attingendo al lavoro di diversi filosofi¹¹³, l'autore prova a spiegare ciò che renderebbe l'Europa un continente, una cultura, uno spirito “a parte”, paradossalmente superiore, che gli definisce l’“eccezione europea”. I risultati di questa ricerca di superiorità portano tuttavia alla constatazione di un fattore di fragilità: l'Europa è dominata dall'odio di sé, un odio che deriva, per esempio, dal senso di colpa per il proprio passato coloniale o per le drammatiche esperienze totalitarie (“male di Monaco”¹¹⁴) della prima metà del XX secolo. Tutto ciò si traduce in una crisi morale per cui pare difficile o addirittura impossibile sviluppare un sentimento positivo di orgoglio per l'Europa, senza che questo sfoci in sciovinismo.

Tuttavia, questa presa di coscienza, qualora non spinta all'estremo, costituisce un elemento di autocritica importante, e contribuisce all'emergere di “qualcosa di unico” nel contesto europeo: in effetti, secondo Dewitte, l'eccezione europea consiste nel cosiddetto “decentramento europeo”, elemento distintivo della cultura europea, una cultura che, discostandosi dalle prospettive etnocentriche si relaziona con “l'altro” in maniera curiosa, aperta e “decentrata”. Sarebbe proprio questa apertura verso “il diverso”, unita all'autocritica, a costituire, nella prospettiva dell'autore, “quei meriti che ci distinguono”¹¹⁵, dunque l'eccezionalità identitaria dell'Europa e, nella nostra prospettiva, probabilmente un'altra “invenzione della tradizione”¹¹⁶, utilizzata oggi per dare fondamento a discorsi euro-nazionalisti.

¹¹² Dewitte, Jacques, *L'exception Européenne : Ces Mérites Qui Nous Distinguent*, Editions Michalon, Parigi, 2008

¹¹³ All'interno del saggio *Comment parler de l'identité européenne* l'autore fa riferimento essenzialmente a Kolakowski, Castoriadis, Lévinas.

¹¹⁴ Mattéi, Jean-François. “La barre des accusés”, in *Le procès de l'Europe. Grandeur et misère de la culture européenne*, ed. Mattéi Jean-François, Presses Universitaires de France, Paris, 2011. In questa sede Mattéi parla del *mal de Munich*, cioè l'idea che sia pericoloso o persino scorretto discutere la questione dell'identità dopo il calvario dei totalitarismi nazionalisti che hanno distrutto l'Europa durante la Seconda guerra mondiale.

¹¹⁵ Riferimento al titolo del saggio: *Ces mérites qui nous distinguent* di Dewitte

¹¹⁶ In questo caso si fa riferimento al concetto di “tradizione inventata”, utilizzato da Eric Hobsbawm per indicare le pratiche e ai simboli che in tempo di crisi vengono inventate richiamando elementi del passato e della tradizione al fine legittimare una presa di decisione o un discorso che diversamente susciterebbe opposizione.

Infine, sempre seguendo le posizioni di Dewitte, da un lato si può ricordare come l'identità europea non sia qualcosa di statico e predefinito, quanto piuttosto una scelta, la decisione di essere e di incarnare alcuni ideali, e dall'altro come questa identità sia costituita anche da una dimensione esterna, legata al modo in cui l'Europa nel suo insieme (e conseguentemente anche la Comunità europea integrata) si presenta e viene rappresentata al di là dei nostri confini¹¹⁷.

In questi termini l'eccezione europea, potenzialmente utile a fornire una forma di identità che giustifica il processo di integrazione e i suoi sviluppi, presenta tuttavia dei rischi: questa prospettiva tende a dimenticare tutte le alterità che invece compongono l'Europa e rischia di sfociare in discorsi e forme di eurocentrismo.

2.1.2 L' "eccezione europea": una minaccia ai valori universali dell'Unione

A partire dal 1973, momento in cui il vertice europeo di Copenaghen pose le basi di una "civiltà comune"¹¹⁸ vennero ripetutamente sanciti i valori fondanti la Comunità tra cui, per esempio, la giustizia sociale, i diritti fondamentali, la democrazia e il pluralismo culturale. Si tratta tuttavia di valori che ambiscono a essere universalistici, di conseguenza la definizione di un'identità europea esclusiva e articolata su un determinato territorio è discutibile. In effetti, difendere un'identità significa anche concepire un esterno da escludere, con il rischio di generare un discorso euro-nazionalista, contrario proprio ai valori universalistici che l'UE si è prospettata di difendere.

Si concretizza dunque una doppia sfida: in primo luogo vi è il rischio di creare, nei confronti di ciò che è esterno, un' "Europa fortezza"¹¹⁹, così definita in riferimento alla politica migratoria restrittiva dell'Unione e alle complesse pratiche di concessione della cittadinanza nei paesi membri e, in secondo luogo, si rischia di un costruire un "apartheid europeo" interno alla stessa Unione, interpretato da Balibar¹²⁰ come la creazione di nuove regole di esclusione tra chi ha diritti e chi no. Entrambe queste derive, oggetto di analisi nel terzo capitolo, costituiscono *une*

¹¹⁷ Dewitte, "Comment parler de l'identité européenne ? ", p.142.

¹¹⁸ Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, "Dichiarazione sull'identità europea", (Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni, 12/12/1973), pp.127-30.

¹¹⁹ Ballangé, « L'hétérologie de l'Europe », cit. p.141.

¹²⁰ Balibar, Étienne, "Le droit de cité ou l'apartheid ? ", in *Nous, citoyens d'Europe ? Les frontières, l'État, le peuple*, ed. Balibar Étienne (Paris : La Découverte, 2001).

*ligne de démarcation censée définir ce qui est européen, ce qui, éventuellement, peut le devenir, et ce qui ne l'est ni le sera jamais*¹²¹.

Accanto a queste considerazioni, i discorsi euro-eccezionalisti ed euro-nazionalisti precedentemente menzionati con riferimento alla posizione di Dewitte, sono altrettanto rischiosi in quanto implicano un'essenzializzazione, quasi etnologica, del popolo europeo, che può produrre pratiche esclusive e violente nei confronti di ciò che non rientra nella definizione primordiale e sostanziale di identità europea, come scrive Paul Magnette:

*le renforcement d'une identité commune peut avoir pour effet de réactiver les réflexes de distinction (...) il est permis de penser que le renforcement de l'identité européenne se fera au détriment de tiers*¹²²

È dunque opportuno ricordare come la presunta identità europea, come quasi tutte le identità culturali, non sia veramente “originaria”, ma piuttosto un’identità “costruita”; in linea con il pensiero di Marc Crépon,¹²³ si può sostenere che l’eredità storico-culturale europea si estende ben oltre le frontiere che comunemente attribuiamo all'Europa, componendosi altresì di molteplici elementi esterni ai confini europei, ormai parti costitutive ed interiorizzate della sua identità. Di conseguenza, l'Europa non è il risultato di “un'essenza” e, secondo Crépon, non avrebbe “radici”, ma è diventata ciò che conosciamo attraverso movimenti, scambi e confronti con “l'altro”.

L'esistenza di queste sfide, e la necessità, per un'Europa che si unifica, di riconoscere le proprie “alterità” e di convivere con esse, rendono l'identità europea impura e precludono dunque la possibilità, per i fautori del processo di integrazione, di promuovere, ieri come oggi, discorsi in difesa di un'identità ontologica e omogenea e di un unico popolo europeo.

2.1.3 I demoï europei e l'identità “actologica”

Gli autori menzionati fino ad ora si concentrano sull'ipotesi di un'identità europea condivisa. E, tuttavia, sebbene in una remota ipotesi si giungesse a un accordo circa la sua esistenza, questa identità sarebbe per lo più associata ad uno

¹²¹ Ballangé, « L'hétérologie de l'Europe », cit. p.142.

¹²² Magnette, Paul « Être citoyen européen », *Le régime politique de l'Union européenne*, Presses de Sciences Po, 2017, p.271.

¹²³ Crépon, Marc, *Altérités de l'Europe*, (Paris : Galilée, 2006), p.11.

spazio culturale e non a un popolo nell'accezione politica del termine. A questo stadio è quindi necessario concentrarsi sull'esistenza di un *demos* quale fattore di legittimità dell'Unione europea. Infatti, nell'analisi della legittimità democratica vengono messi in luce due diversi fattori: da un lato l'esistenza di limiti dal carattere istituzionale e dall'altro l'assenza di un popolo europeo transnazionale, intesa come presupposto sociale della vita democratica.

Sicuramente, se si assume che il popolo sia una condizione necessaria all'esistenza di un sistema politico democratico, non si può negare la centralità dei discorsi sull'identità europea, quest'ultima vista come preconditione al riconoscimento di un'esistenza collettiva e dunque all'accettazione e alla legittimazione delle decisioni. Nella parte conclusiva del capitolo verranno analizzate in maniera più dettagliata le conseguenze, in termini democratici, dell'assenza di un *demos* a livello dell'Unione europea, mentre in questa sede può essere interessante mettere in luce alcuni equivoci ricorrenti nel dibattito sul popolo europeo e in quello sull'identità comune.

In primo luogo, considerando le argomentazioni di Lacroix e Deleixhe¹²⁴, si nota come nei discorsi sul tema abbia prevalso una visione unitaria di popolo, per cui

Le présupposé tacite est qu'une population ne peut accéder au statut politique de peuple qu'à la condition de s'ordonner autour d'un principe intégrateur qui réduise sa multiplicité à l'un et qui fasse correspondre étroitement la communauté politique à la collectivité sociale¹²⁵

Tuttavia, è difficile pensare di preservare le peculiarità intra-europee, tanto acclamate nei trattati istitutivi (basti pensare al motto "unita nella diversità"), all'interno di una rappresentazione omogenea di un popolo sovranazionale, del quale, nello spazio europeo, non si può che constatare, quasi unanimemente, l'inesistenza. Può dunque essere interessante privilegiare una prospettiva più aperta, che riconosca la coesistenza di molti popoli differenti: *la construction européenne s'est, depuis ses origines, définie comme un nouveau type de communauté politique fondée sur la pluralité persistante des peuples qui la*

¹²⁴ Deleixhe, Martin. "Sur la possibilité d'un peuple européen", *Le Philosophoire*, 53, no. 1 (2020)
Lacroix, Justine. "Une citoyenneté européenne est-elle possible ?", *La vie des idées* (2009).

¹²⁵ Deleixhe, Martin. "Sur la possibilité d'un peuple européen", *Le Philosophoire*, 53, no. 1 (2020), p.

*composent, ses demoï multiples coexistants*¹²⁶. Da questo punto di vista, la sfida centrale non è più quella di far confluire le specificità nazionali e culturali sotto il tetto di un'identità comune, ma di farle dialogare (ed eventualmente scontrarsi), in uno spazio comune.

In secondo luogo, il presupposto di un'Unione composta da molteplici popoli e l'inesistenza di un'identità europea pura e omogenea non precludono la possibilità di pensare a un'identità di altra natura, che si basi su presupposti differenti. Da questo punto di vista è interessante citare la prospettiva di Étienne Tassin¹²⁷, il quale sostiene la possibilità che nel contesto comunitario emerga un'identità basata sull'azione, capace di concretizzarsi attraverso lotte transnazionali che permettono l'identificazione dei popoli europei gli uni con gli altri.

*Une citoyenneté fondée dans les actions communes, les combats politiques concertés menés par des acteurs qu'aucune communauté sociale, nationale ou culturelle ne relie préalablement, mais qui se retrouvent participer des mêmes luttes, engagés dans les mêmes responsabilités*¹²⁸

In linea con questa idea è interessante considerare l'esempio fornito dallo slogan "siamo tutti greci", utilizzato da alcuni movimenti popolari transnazionali in tutta Europa per creare un fronte unito contro le politiche d'austerità messe in piedi da Bruxelles in risposta alla crisi della Zona Euro del decennio scorso. In questo contesto, l'identificazione dei diversi popoli europei con il popolo greco illustra qualcosa di simile al desiderio di costruire una coscienza cittadina comune che, anche in questo caso, non si erige su una cultura ereditaria o su radici condivise, ma si costituisce a partire dalla volontà di agire insieme, di essere solidali nel contrasto alle decisioni comunitarie¹²⁹. È proprio in questo modo che può crearsi un'identità comune, un popolo europeo, che trova fondamento nelle sfide comunemente riconosciute e nella volontà di agire in difesa dei propri interessi. Questo popolo prende parte all'integrazione in maniera critica e talvolta divisiva e necessiterebbe di uno spazio pubblico per esprimersi, spazio che, a livello europeo, non si è ancora pienamente affermato.

¹²⁶ Lacroix, "Une citoyenneté européenne est-elle possible ?", p.4.

¹²⁷ Tassin, Étienne, "L'Europe cosmopolitique et la citoyenneté du monde", *Raisons publiques*, no. 7, novembre 2007.

¹²⁸ Tassin, "L'Europe cosmopolitique et la citoyenneté du monde".

¹²⁹ Ballangé, *L'hétérologie de l'Europe : Crise Identitaire Ou Défi Altéritaire?*, cit. pp.147-148.

2.2 Il deficit democratico: mito o problematica strutturale dell'integrazione europea?

L'espressione "deficit democratico", pronunciata per la prima volta dal parlamentare britannico David Marquand in occasione delle prime elezioni dei deputati al Parlamento europeo nel 1979, viene utilizzata principalmente per sostenere che l'Unione europea soffre di una mancanza di legittimità democratica e che le istituzioni europee sembrano inaccessibili al cittadino a causa della complessità e dell'opacità del loro funzionamento. Nel corso del tempo sono emersi diversi sintomi del suddetto deficit e della debolezza strutturale dell'Europa: sono esempi di quest'ultima i referendum francese e olandese che sancirono la volontà di non avere un trattato costituzionale, la crisi economica e finanziaria del 2010, la Brexit, le difficoltà nel trovare posizioni univoche di fronte alla pandemia. La questione del deficit democratico è dibattuta da diversi punti di vista ed ha visto orientamenti differenti nel corso del processo di integrazione europea, restando, tuttavia, un argomento sempre all'ordine del giorno nel dibattito sulla legittimità del potere comunitario

2.2.1 Sintomi e cause dell'assenza di legittimità democratica in Unione europea: un approccio istituzionale

Il deficit democratico dell'UE viene in genere ricondotto a due diverse cause: la prima, essenzialmente di carattere istituzionale, consiste negli insufficienti poteri dell'unico organo a legittimazione democratica diretta, il Parlamento; ad essa si aggiunge un presupposto sociale, l'assenza di un *demos* europeo transnazionale, inteso nei termini di una società civile¹³⁰ europea che comprendere partiti, sindacati e movimenti sociali.

Sabine Saurugger¹³¹ individua alcuni fattori chiave di questo deficit: tra di essi è possibile distinguere, innanzitutto, l'eccesso di poteri dell'esecutivo e l'insufficienza di poteri del parlamento; in secondo luogo, la Commissione, pur essendo detentrica del potere di iniziativa legislativa, non è responsabile davanti ai cittadini; ciò determina, in terzo luogo, una debolezza generale del Parlamento

¹³⁰ Il concetto di società civile è molto vario e vasto, in questa sede viene inteso come sfera del "non-stato" e del "non-mercato", come l'insieme di relazioni associative non propriamente istituzionali.

¹³¹ Saurugger, Sabine, *Théorie politique, Théories et concepts de l'intégration européenne*, Presses de Sciences Po, 2020, pp. 203-222.

europeo, istituzione dal ruolo decisamente depotenziato rispetto ai parlamenti nazionali. A questo si può aggiungere l'assenza di "vere elezioni europee", cioè elezioni basate su liste transnazionali di partito e infine la distanza crescente tra l'Unione europea e gli elettori, dovuta principalmente alla difficile decifrabilità e alla poca trasparenza del *policy making* comunitario.

A questi problemi, si associa poi *une faiblesse de la symbolique de l'Union européenne* per la quale i simboli comunemente associati all'integrazione, tra cui la moneta unica, il voto al Parlamento europeo, l'inno europeo e molti altri, hanno un valore identificativo debole e non vengono riconosciuti dai cittadini europei come elementi condivisi. Già questa prima osservazione permette di individuare l'esistenza di molteplici cause alla base del deficit democratico e di vedere come il ruolo del Parlamento all'interno del processo decisionale europeo costituisca un oggetto di analisi fondamentale nel dibattito sulla legittimità.

Secondo l'interpretazione della Corte costituzionale tedesca l'assenza di democraticità risiede innanzitutto nella conformazione del Parlamento europeo, e in particolar modo nel fatto che questa istituzione privilegi la rappresentazione degli stati membri (e la sovra-rappresentazione degli stati più piccoli)¹³², piuttosto che quella dei cittadini e non rispetti, in tal modo, il principio fondamentale dell'uguaglianza del voto. Infatti, nella prospettiva della *Bundesverfassungsgericht* la violazione del requisito minimo "one man one vote" comporta l'insanabilità del deficit democratico dell'Unione¹³³.

Nel tempo le modalità di partecipazione del Parlamento europeo all'adozione degli atti legislativi dell'UE hanno conosciuto un'evoluzione, che da alcuni punti di vista si è tradotta in un aumento dei suoi poteri: passando progressivamente da un contributo esclusivamente consultivo alla co-decisione per cui il Parlamento è (sotto alcuni aspetti) su un piano di parità con il Consiglio.

¹³² Base giuridica: Decisione (UE) 2018/937 del Consiglio europeo che stabilisce la composizione del parlamento europeo, art.1, La proporzionalità degressiva è definita come segue: «il rapporto tra la popolazione e il numero dei seggi di ciascuno Stato membro, prima dell'arrotondamento ai numeri interi, varia in funzione della rispettiva popolazione, di modo che ciascun deputato al Parlamento europeo di uno Stato membro più popolato rappresenti più cittadini di ciascun deputato al Parlamento europeo di uno Stato membro meno popolato e che, al contempo, più uno Stato membro è popolato, più abbia diritto a un numero di seggi elevato nel Parlamento europeo».

¹³³Mindus, Patricia, *Cittadini e no Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze: Firenze UP, p.86

Senza prendere in considerazione i (limitati e spesso inattuati) poteri di controllo sull'esecutivo¹³⁴ e in materia di bilancio, a livello legislativo, il Parlamento detiene alcuni poteri di consultazione¹³⁵ e di approvazione (ex “procedura del parere conforme”)¹³⁶, ma soprattutto, a partire dal Trattato di Lisbona, l'Istituzione partecipa all'attività legislativa tramite la procedura legislativa ordinaria (ex “co-decisione”)¹³⁷, in base alla quale il Parlamento, quale co-legislatore, si trova allo stesso livello del Consiglio, esercitando così il proprio potere in molteplici ambiti da cui era precedentemente escluso, come per esempio gli atti in materia di libertà, sicurezza e giustizia. La posizione oggi assunta dal Parlamento nel processo legislativo è il risultato di un profondo tentativo di democratizzazione del *policy making* europeo, attivato a partire dai primi anni Duemila, ma da considerarsi tuttavia insufficiente se paragonato al ruolo dei parlamenti nelle democrazie nazionali.

Concorrono a denotare questa insufficienza diversi aspetti: innanzitutto, nonostante il Parlamento sia l'unico organo democraticamente eletto all'interno dell'Unione europea, non detiene alcun diritto (almeno formale) di iniziativa legislativa, motivo per cui viene considerato come un'anomalia tra le assemblee legislative dei sistemi democratici. Il potere d'iniziativa spetta infatti quasi esclusivamente agli organi esecutivi dell'Unione, in particolar modo la Commissione¹³⁸ e, in misura limitata, ma negli ultimi anni crescente, al Consiglio europeo e al Consiglio.

Infatti, all'interno della complessa procedura di elaborazione delle politiche dell'Unione, il Parlamento detiene un diritto di iniziativa indiretto e ridotto *in primis* alla facoltà di chiedere alla Commissione di presentare una proposta legislativa specifica, il cui rifiuto deve essere motivato e, *in secundis*, alla definizione dell'agenda parlamentare, due poteri, quindi, che indirizzando solo

¹³⁴ A partire dal Trattato di Lisbona il PE ha acquisito diversi poteri di supervisione e controllo sulle altre istituzioni. Essenzialmente, per quanto riguarda la Commissione, il Parlamento ha il diritto di eleggere o respingere la Commissione europea, di adire i commissari designati, elegge il candidato Presidente della CE (designato dagli Stati membri). Ha il potere di censurare e far dimettere la Commissione e ne assicura il controllo democratico (nonostante fino ad oggi nessuna delle otto mozioni di censura sia stata approvata). Base giuridica: artt.14 e 15 del TUE, artt. 225, 230, 233, 234 del TFUE.

¹³⁵ Base giuridica: art.289 del TFUE

¹³⁶ Base giuridica: artt. 14.2, 19.1, 49, 50, 311, 312.2, 352 del TFUE

¹³⁷ Base giuridica attuale: artt. 289 e 294 del TFUE

¹³⁸ Base giuridica: art.17.2 TUE.

parzialmente il contenuto del dibattito legislativo. Esclusivamente in casi molto particolari, i Trattati conferiscono al Parlamento europeo il diritto di iniziativa diretta nel caso in cui la regolamentazione in oggetto concerne la composizione del Parlamento europeo, l'elezione dei suoi membri o le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni di deputato. Rientra in questa casistica la proposta di relazione sulla riforma della legge elettorale dell'UE promossa dalla commissione AFCO nel luglio del 2021, di cui si è fatto cenno nel capitolo precedente.

In un contesto di generale scarso coinvolgimento dell'Istituzione si inseriscono le cosiddette "relazioni d'iniziativa", una sorta di strumento convenzionale, sicuramente poco conosciuto, apparentemente finalizzato a compensare l'assenza di effettivi diritti legislativi di un'assemblea che da diversi punti di vista pare "fittizia". Numerose sono le relazioni (precedute da progetti di relazioni) prodotte e votate all'interno delle commissioni parlamentari e successivamente presentate alla Commissione europea al fine di una trasformazione in iniziativa legislativa. Agli occhi di chi scrive¹³⁹, la loro natura residuale e il fatto che, nonostante i tentativi di valorizzarne l'utilizzo promossi dal Parlamento europeo¹⁴⁰, queste non siano il risultato di un cambiamento istituzionale quanto piuttosto di alcune prassi andate instaurandosi, fa sì che tali iniziative non possano considerarsi elementi capaci di incrementare il ruolo del Parlamento e sanare la natura istituzionale del deficit democratico.

Inoltre, ad essere oggetto di critiche non sono solo la struttura e i poteri detenuti dal Parlamento, ma anche l'organizzazione del lavoro parlamentare, quale fattore impattante la democraticità interna della stessa istituzione. Prendendo in considerazione i lavori di Olivier Costa, in particolar modo nell'articolo *Le Parlement européen: tensions entre efficacité institutionnelle et démocratie*¹⁴¹, è possibile comprendere quanto le riforme del funzionamento del Parlamento, attuate con l'obiettivo di "rincorrere" costantemente l'efficienza del dibattito parlamentare e conferire maggior rilievo e credibilità all'istituzione, abbiano

¹³⁹ In base all'esperienza diretta della sottoscritta tramite due diverse esperienze di tirocinio all'interno del Parlamento europeo.

¹⁴⁰ Si veda lo studio *The European Parliament's right of initiative* commissionato dalla commissione AFCO e pubblicato a giugno 2020 (cfr: <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>)

¹⁴¹ Brack, Nathalie, Olivier Costa. « Le Parlement européen : tensions entre efficacité institutionnelle et démocratie », *Hérodote*, vol. 164, no. 1, 2017, pp. 199-212.

compromesso la sua rappresentatività e l'accessibilità della politica europea per i cittadini, costituendo dunque un elemento aggiuntivo del fatidico deficit democratico.

Senza voler ripercorrere nel dettaglio le riforme messe in luce da Costa, è comunque possibile individuare, in primis, l'esistenza di procedure sempre più restrittive nel dibattito parlamentare, che minano in parte la libera espressione e i principi di pluralità e rappresentatività¹⁴². A questo si affianca la crescente importanza degli organi gerarchici e dirigenziali del Parlamento europeo, tra cui per esempio la Presidenza e la Conferenza dei presidenti, che gestiscono il processo decisionale e coordinano il funzionamento "razionalizzato"¹⁴³ dell'Assemblea, riducendo gli spazi di libero dibattito:

Les débats au sein du PE sont souvent considérés comme ternes et soporifiques en raison des multiples contraintes qui s'y appliquent : multilinguisme et interprétation, technicité des textes, absence de clivage clair entre majorité et opposition, forte spécialisation des élus, rôle prédominant du travail en commission, importance des négociations entre les groupes en marge de l'hémicycle, déconnexion entre le moment du débat et celui du vote¹⁴⁴.

In tal modo le criticità istituzionali e i limiti strutturali del Parlamento europeo colorano il dibattito sulla legittimità dell'Unione e alimentano le posizioni euroscettiche.

Negli anni si sono sovrapposti tentativi di democratizzazione del processo decisionale europeo¹⁴⁵, che hanno in parte rinnovato i meccanismi deliberativi e rappresentativi, adattandoli a modelli preesistenti nel quadro stato-nazionale. Sebbene non siano mancati i tentativi di rendere le istituzioni europee, almeno dal punto di vista formale, maggiormente democratiche, è oggi difficile riconoscere l'esistenza di una vera e propria vita politica europea.

Tra le molteplici cause Lacroix mette in luce come vi sia una vera e propria carenza di rappresentanza politica e un'incapacità nel suscitare sentimenti di

¹⁴² *Ibid.* p.205

¹⁴³ Il parlamentarismo razionalizzato, riscontrabile per lo più a livello nazionale, in diversi paesi europei e con diversi gradi di successo, è un insieme di tecniche di diritto costituzionale ed elettorale tese ad evitare un'eccessiva instabilità di governo all'interno di un sistema parlamentare, in linea generale esse tendono a rafforzare il ruolo dell'esecutivo a scapito del parlamento all'interno del sistema (cfr: Brack, Costa, *Le Parlement européen*).

¹⁴⁴ *Ibid.* p.208

¹⁴⁵ Basti pensare alle numerose novità apportate dal Trattato di Lisbona, menzionate a più riprese nelle pagine precedenti.

identificazione dei cittadini europei: l'elezione del Parlamento europeo, unico organo di rappresentanza diretta dei cittadini, vede una bassa partecipazione al voto da parte dei cittadini (il dato di affluenza nel 2019 è stato solo del 50,9% ed è stato il più alto negli ultimi vent'anni)¹⁴⁶.

L'assenza di legittimità deriva anche dalla mancanza di uno spazio di contestazione politica nell'Unione europea. Quest'ultima negli anni ha sviluppato un sistema politico fortemente basato sul consenso, cercando di depoliticizzare molte questioni e riducendo al minimo gli spazi di confronto e, all'evenienza, di scontro.

2.2.2 Le diverse forme di legittimità: verso una diagnosi del deficit democratico

Espandendo il discorso, un chiarimento circa la natura della legittimità democratica si trova nell'analisi di Sbrienne: la ricercatrice, incrociando le prospettive di diversi autori¹⁴⁷, distingue in primo luogo la "legittimità indiretta" e ne constata l'esistenza a livello comunitario, poiché derivante dai suoi Stati membri: la legittimità dell'Unione deriverebbe in questa prospettiva dal trasferimento di sovranità dagli stati democratici alle istituzioni europee. Questa trasmissione volontaria del potere renderebbe l'operato dell'Unione, quando confinato a competenze definite (esclusive e condivise a seconda dei casi), democratico e legittimo. Per questo motivo, considerando la prospettiva di alcuni autori, tra cui spiccano le considerazioni di Andrew Moravcsik¹⁴⁸ si potrebbe rigettare la stessa esistenza di un deficit democratico: l'elezione democratica dei governi nazionali garantirebbe automaticamente il carattere democratico dell'Unione.

Si les élections parlementaires européennes constituaient la seule forme de contrôle démocratique à laquelle était sou- mise l'UE, le scepticisme ne manquerait pas de s'exprimer. Mais il existe un mode de contrôle démocratique qui, quoique indirect, joue un plus grand rôle. Il s'agit

¹⁴⁶ Crf: <https://www.europarl.europa.eu/italy/it/succede-al-pe/elezioni-europee-2019-affluenza-e-risultati>

¹⁴⁷ Saurugger fa riferimento essenzialmente ai lavori di Andreas Føllesdal, Christopher Lord, Paul Maignette, Joseph H.H. Weiler, Jürgen Habermass e Fritz W. Scharpf

¹⁴⁸ Moravcsik, Andrew, «Le mythe du déficit démocratique européen», *Raisons politiques*, vol.10, 2, 2003, pp. 87-105.

*des gouvernements démocratiquement élus des États membres qui dominent la structure toujours largement territoriale de l'UE.*¹⁴⁹

Pur riconoscendo la validità dei presupposti su cui si basa questa tesi, ci si potrebbe interrogare sul fatto che siano i governi degli stati membri, per natura espressione della sola maggioranza, più che i parlamenti nazionali, luogo di dibattito, dove anche la minoranza ha la possibilità di esprimersi in favore dei propri interessi, a partecipare al *policy making* europeo e garantirne la democraticità.

In secondo luogo, si può menzionare la nozione di “legittimità procedurale” teorizzata da Habermas¹⁵⁰ per la quale l’operato dell’Unione è legittimo poiché risultante da procedure democratiche (abbastanza) trasparenti, nelle quali tutti gli interessi vengono rappresentati e il principio di proporzionalità e quello di sussidiarietà sono rispettati. Anche questa posizione presenta tuttavia elementi di criticità: è ben noto che il Parlamento europeo, eletto con un sistema proporzionale, sia da questo punto di vista un’istituzione rappresentativa di (quasi) tutte le istanze dei cittadini europei, ma se, come è stato precedentemente messo in luce, esso non è la sede dove effettivamente vengono prese le decisioni, diventa difficile comprendere in che modo le politiche europee possano essere legittime da un punto di vista democratico.

O ancora, riprendendo la concettualizzazione della legittimità europea promossa da Fritz W. Scharpf¹⁵¹ si assiste a una differenziazione tra la legittimità derivante dall’effettiva partecipazione dei cittadini al processo decisionale e la legittimità di cui dispongono le istituzioni in nome delle politiche (efficaci) che promuovono. Nello specifico l’autore distingue tra *input legitimacy* (legittimità in entrata) e *output legitimacy* (legittimità in uscita):

In the input dimension, "government by the people" implies that collectively binding decisions should originate from the authentic expression of the preferences of the constituency in question. Government, in other words, is meant to be self-government, and compliance can be expected because the laws are self-determined, rather than imposed by an exogenous will. In the

¹⁴⁹ *Ibid.* p.95.

¹⁵⁰ Saurugger, *Théorie politique*, p.217.

¹⁵¹ Scharpf, Fritz W., « Interdependence and democratic legitimation », *MPIfG Working Paper*, vol. 98,2, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, 1998, (cfr: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/41689/1/639568173.pdf>)

*output dimension, "government for the people" implies that collectively binding decisions should serve the common interest of the constituency*¹⁵².

La nozione di *output legitimacy* è tuttavia problematica: essa ricorda la teoria della rappresentanza virtuale di Burke, definita da Pazé¹⁵³ come “rappresentanza sostanziale” in base alla quale il rappresentante (in questo caso le istituzioni europee) agiscono nell’interesse del rappresentato (i cittadini europei) senza che però questi venga coinvolto all’interno del processo decisionale. Questo approccio tende a sovrapporre due diverse dimensioni in realtà molto distanti e che difficilmente si compensano: quella del ruolo del *demos* all’interno della democrazia, di cui non si può che constatare l’assenza (e lo scarso coinvolgimento) nel *policy making* europeo e quella dell’efficacia, misurata per lo più in termini di raggiungimento di obiettivi prefissati all’interno dei trattati.

Adattando l’approccio di Scharpf all’analisi del processo di integrazione europeo si constata come questo sembri aver privilegiato fino ad ora la dimensione dell’*output* e, consapevole dell’assenza di legittimità “in entrata”, abbia fatto ricorso a molteplici tentativi per colmarla, anche attraverso la promozione di discorsi identitari. Questi sono tesi a permettere ai cittadini una maggiore identificazione con la Comunità e dunque l’accettazione del suo operato e vanno dai molteplici tentativi comunicativi (e propagandistici), che mirano ad “avvicinare l’Unione ai cittadini”, a vere e proprie iniziative di democratizzazione dell’attività decisionale, nei quali rientrano per esempio i progetti di democrazia partecipativa menzionati nel primo capitolo.

Se si privilegia invece una prospettiva più ampia è possibile notare un vero e proprio cambio di paradigma all’interno della presa di decisione collettiva a livello europeo: l’emergere della (buona) *governance* europea. Ripercorrendone le caratteristiche salienti, Aliénor Ballangé sottolinea come, una volta constatata l’esistenza di un deficit democratico, l’Unione abbia incrementato i propri sforzi nell’aumentare il grado di soddisfazione dei cittadini nei confronti dell’*output* comunitario, migliorando qualitativamente le procedure decisionali:

¹⁵² *Ibid.* p.3.

¹⁵³ Pazé, Valentina, «Chi non è, e chi non vuole essere, rappresentato», *Teoria politica, Nuova serie Annali X*, 2020, pp.125-125.

*Puisque la représentation des peuples ne saurait suffire à combler le déficit démocratique de l'UE, la gouvernance se propose d'injecter une dose de participation dans le policy-making communautaire*¹⁵⁴, scrive Ballangé, evidenziando l'emergere, a livello europeo, di una democrazia svuotata dal suo contenuto polemico e priva di spazi di dibattito, dove, come si vedrà, le diverse istanze sembrano potersi esprimere in maniera non convenzionale.

È dunque importante ricordare come l'analisi del deficit democratico non si esaurisca con la riflessione sul funzionamento e sulle riforme delle istituzioni europee e necessiti invece di un discorso più ampio, capace di includere altri aspetti.

2.3 L'assenza di (quale?) popolo europeo

Alla luce di queste ultime considerazioni, è interessante riprendere il discorso sul popolo europeo, interrogandosi sull'attualità del dibattito e sul significato della stessa nozione di *demos* in un contesto europeo profondamente mutato. Un'analisi di questo tipo risulta infatti importante per comprendere non solo in che modo il popolo viene oggi escluso all'interno del processo decisionale europeo, ma, ampliando la prospettiva, anche di individuare quali sono i soggetti che maggiormente soffrono queste dinamiche di esclusione.

2.3.1 L'esclusione del *demos* a opera della *governance* europea

Innanzitutto, riducendo il quadro temporale all'ultimo ventennio e osservando documenti come la Dichiarazione di Laeken¹⁵⁵ o il Libro bianco sulla *governance*¹⁵⁶, è possibile notare che, a partire dai primi anni del Duemila, diminuiscono, fin quasi a sparire, riferimenti espliciti al popolo europeo come soggetto politico, mentre diviene consueta la nozione di società civile quale riflesso di un "popolo organizzato". La *governance* democratica precedentemente menzionata ha sicuramente un ruolo centrale in questo processo, poichè privilegia una visione del *demos* dove l'idea dell'identità sociale o politica del popolo scompare a favore dell'identificazione dei cittadini con categorie specifiche, quali

¹⁵⁴ *Ibid.* p.81

¹⁵⁵ Cfr: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/DOC_01_18

¹⁵⁶ Cfr: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52001DC0428>

quella dei lavoratori, dei consumatori o, più in generale, dei membri della società civile¹⁵⁷, con il rischio di sfociare in una forma di “democrazia senza il *demos*”.

In questo contesto il processo decisionale non si basa più su un sistema di rappresentanza e inclusione degli individui, ma tende a riprodurre una condizione elitaria, per la quale soltanto *les individus les plus compétents, aptes à présenter leur expertise, sont sélectionnés et deviennent les interlocuteurs privilégiés des autorités publiques*¹⁵⁸. Il popolo europeo, nei termini in cui è stato fin qui inteso, assume nello spazio pubblico europeo una posizione secondaria o addirittura invisibile e vede le proprie istanze incanalarsi nelle diverse categorie e nei gruppi di interesse, attori, questi ultimi, maggiormente visibili e dotati di risorse adeguate a influenzare il processo decisionale: *la société civile représente le peuple ; c'est-à-dire qu'elle l'incarne et l'interprète*¹⁵⁹. Di conseguenza, i discorsi con cui l'Unione promette di includere la società civile nel processo decisionale non fanno altro che tradursi in un rafforzamento di gruppi già presenti e ben visibili, mentre è assente una vera e propria opera di democratizzazione capace di coinvolgere il *demos*.

Il dibattito sull'esistenza di un popolo europeo diventa qui più complesso: accanto alla constatazione dell'assenza di un popolo omogeneo da un punto di vista culturale e, allo stesso tempo, dell'inesistenza di un *demos* capace di incarnare la volontà comune, attraverso soggetti politici collettivi come i partiti e i movimenti sociali, emerge una nuova consapevolezza: l'impossibilità per i cittadini europei di partecipare al processo decisionale in quanto non sufficientemente e uniformemente competenti. Così facendo si va verso l'affermazione di uno spazio pubblico incompiuto e ineguale, composto al suo interno da spazi più o meno

¹⁵⁷ Ballangé, *Bonne gouvernance ou post-démocratie?*, cit. p.84. Il tipo di società civile a cui si fa riferimento l'autrice è essenzialmente quello delle lobby, presenti a migliaia a Bruxelles (definita in maniera ironica « Lobbyland », portatrici di interessi specifici e capaci di influenzare il processo decisionale europeo in diverse fasi tramite interventi formali e informali. La Commissione europea si è dotata a tal fine di un “Registro per la trasparenza”, una banca dati che elenca le organizzazioni coinvolte nel *policy making* europeo e mette in evidenza quali sono gli interessi perseguiti, chi li persegue e con quali risorse finanziarie (cfr: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_it#riunioni-con-i-rappresentanti-di-interessi).

¹⁵⁸ Saurugger, *Théorie politique*, p. 220

¹⁵⁹ Ballangé, *Bonne gouvernance ou post-démocratie*, cit. p.86

settoriali in cui gli attori si incontrano e discutono, dove però si nega una sfera politica ampia e popolare.

I sintomi della crisi di legittimità, soprattutto democratica, dell'Unione evolvono e, come si è visto, anche le considerazioni che possono essere fatte intorno all'esistenza di un popolo europeo, alle sue caratteristiche e al suo ruolo all'interno di un'Unione. Questa analisi mette in luce le spinose derive della democrazia europea e del processo decisionale comunitario per cui il popolo è il principale beneficiario, ma allo stesso tempo il più grande assente.

2.3.2 Il modello politico della cittadinanza e la sua applicazione: quali contraddizioni a livello europeo?

Gli elementi fin qui riportati hanno messo in evidenza il problema della legittimità democratica del potere politico in Unione Europea, si è cercato di comprendere se e in che modo i cittadini europei contribuiscono all'autodeterminazione collettiva; inoltre, sono state messe in luce le carenze, in termini democratici e partecipativi, determinate dall' "assenza" del popolo europeo. Allargando la prospettiva e cercando di contestualizzare ulteriormente questo problema è difficile negare che, in un'Unione dai notevoli flussi migratori, dove il 5,1% della popolazione residente è costituito da cittadini di paesi terzi¹⁶⁰, una definizione aggiornata di popolo europeo e dei diritti (politici) spettanti a chi abita il nostro territorio sia imperativa.

Nel capitolo precedente la cittadinanza è stata definita prevalentemente in base ai criteri di accesso all'istituto, tuttavia è doveroso ricordare che essa costituisce anche lo "status al cuore del legame essenziale del politico dove il cittadino è allo stesso tempo sovrano e co-sovrano, governante e governato"¹⁶¹. Nella prospettiva di Mindus, la cittadinanza politica si fonda sulla dicotomia tra *citoyen* e *sujet*: se si considera un territorio di riferimento (sia questo nazionale o, in questo caso, quello all'intento dei confini dell'Unione) è innegabile che, una volta prodotte nel rispetto delle regole previste dall'ordinamento in questione, le decisioni assumano una validità *erga omnes* e siano dunque destinate a coloro che hanno partecipato alla loro produzione, ma anche chi ne è rimasto escluso. Per

¹⁶⁰ Dati Eurostat risalenti al 1° gennaio 2020 (cfr: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_it)

¹⁶¹ Mindus, *Cittadini e no*, cit. p.61

questo motivo si affermano due figure tra loro contrapposte: da un lato il cittadino, detentore di un ruolo attivo nel processo decisionale (attraverso, almeno, l'esercizio dei diritti politici) e dall'altra parte il suddito, che assume una posizione di passività, che lo rende mero destinatario delle norme prodotte da altri.

Il modello politico della cittadinanza delinea il problema dell'esclusione di alcune categorie di individui dall'esercizio dei diritti politici e sollecita, all'intento delle democrazie nazionali come nel contesto comunitario, l'emergere di diversi interrogativi circa il "grado di democrazia" delle nostre società. Sicuramente, se l'universalità del suffragio universale viene intesa come condizione per cui tutti coloro che sono sottoposti alle decisioni vengono inclusi nella formazione di queste, non si può negare che l'estensione dei diritti politici a tutti i "governati" dovrebbe costituire una condizione *sine qua non* per l'esistenza dello stesso regime democratico. Invece, all'interno dei nostri sistemi, sempre meno inclusivi, si delinea una situazione per cui la cittadinanza diviene una risorsa scarsa, un bene dall'accesso ridotto. In linea con il pensiero di Enrica Rigo:

«la piena appartenenza alla comunità politica sia diventato un bene limitato, poiché comporta una reciproca esclusione o diminuzione del godimento delle risorse materiali e simboliche a cui possono accedere gli attuali e/o i potenziali beneficiari»¹⁶².

Allo stesso tempo, si crea una situazione gerarchica per la quale chi è dotato di diritti politici esercita potere su chi non ha voce in capitolo, una sorta di "governo dei cittadini sui non cittadini, dei membri della nazione sugli stranieri"¹⁶³.

In questa prospettiva, l'estensione dei diritti politici ai cittadini di paesi terzi residenti in Unione e il divario oggi presente su questo fronte costituisce un elemento centrale nell'analisi sulla legittimità dell'Unione e una delle sfide più attuali dell'integrazione europea, come scrive Lacroix:

Plutôt que de s'interroger sans fin sur les moyens de faire émerger une participation politique à large échelle, il serait plus conforme à la nature de l'entité européenne de relancer ce mouvement de « dénationalisation des droits » au profit des Européens, bien sûr, mais aussi de ceux qui n'appartiennent pas à « ses » nations en vue de faire progressivement de l'Europe le lieu de

¹⁶² Rigo, Enrica, Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata, Meltemi, Roma, 2017, p.48

¹⁶³ Mindus, *Cittadini e no*, cit. p. 71

réalisation d'un « universel du droit » fondé sur une dissociation partielle du lien tissé entre nationalité et citoyenneté (Lacroix, Une citoyenneté européenne est-elle possible?¹⁶⁴

2.3.3 I *Third Country Nationals* come sudditi nell'ordinamento europeo

Nel suo articolo *Chi non è, e chi non vuole essere, rappresentato*¹⁶⁵, Valentina Pazé mette in luce i problemi della rappresentanza politica nelle odierne democrazie, evidenziando le tre diverse categorie di soggetti che oggi non sono rappresentati, ovvero individui che non contribuiscono, attraverso il voto, alla scelta di qualcuno che agisca per conto loro. Accanto a coloro che “non riescono ad essere rappresentati” e a coloro che si “autoescludono dalla rappresentanza”¹⁶⁶, emerge la categoria degli “esclusi dalla rappresentanza politica”, primi tra tutti i cittadini stranieri, quali individui che vivono in un ordinamento che priva loro del diritto di eleggere rappresentanti (e/o di farsi eleggere). Ripercorrendo le discriminazioni che conosce questa categoria, Pazé pone l'accento sulla negazione dei diritti politici agli stranieri lungo-residenti nella maggior parte dei paesi europei ed evidenzia l'assenza di una giustificazione a sostegno di questa esclusione:

«L'esclusione dalla cittadinanza attiva difficilmente può essere fatta dipendere da incapacità, mancanza di indipendenza, disinteresse per ciò che si discute nella sfera pubblica” [...] è arduo rinvenire ragioni a sostegno dell'esclusione degli stranieri lungo-residenti dall'esercizio dei diritti politici. Ragioni compatibili con i principi democratici, intendo. In forza dei quali tutti coloro che vivono entro un certo territorio e sono tenuti ad osservare le sue leggi dovrebbero essere coinvolti nella loro approvazione».¹⁶⁷

Se, come si è fatto fino ad ora, si ragiona in termini di legittimità e se questa deriva dalla partecipazione del *demos* (nella sua complessità e molteplicità) al processo decisionale, è difficile ammettere e accettare che alcune forme di esclusione dalla com-partecipazione politica non siano giustificate da validi motivi e, ancor più, che queste non costituiscano deroghe ad una regola generale di partecipazione inclusiva, ma abbiano invece un'entità tale da rappresentare esse stesse una nuova regola.

Infatti, la concessione dei diritti politici ai *Third Country Nationals* è lungi dal costituire una tendenza comune all'interno dei paesi membri dell'Unione

¹⁶⁴ Lacroix, « Une citoyenneté européenne est-elle possible ? », p.6

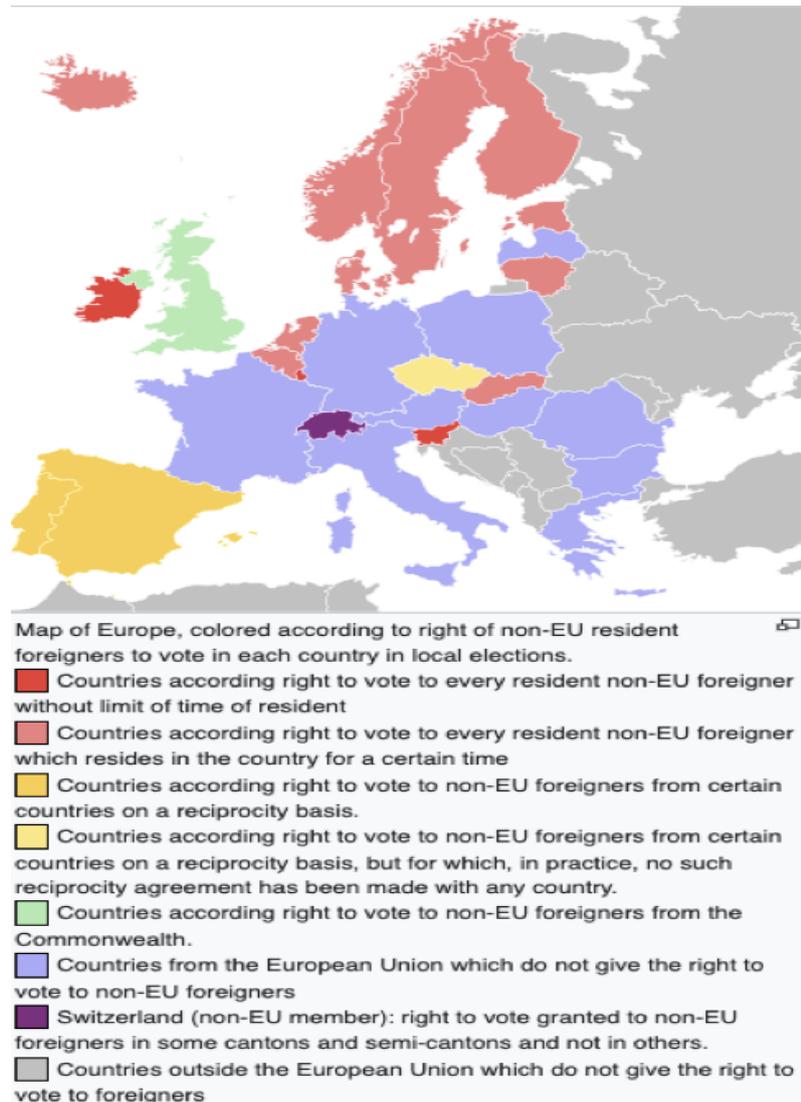
¹⁶⁵ Pazé, Valentina, «Chi non è, e chi non vuole essere, rappresentato», *Teoria politica, Nuova serie Annali X*, 2020, pp.123-138

¹⁶⁶ *Ibid*, p.129

¹⁶⁷ *Ibid*, p.132

europea, configurandosi come una pratica per lo più eccezionale. L'osservazione della mappa permette di avere un quadro più chiaro circa la situazione europea: all'interno dei ventisette stati membri dell'UE soltanto otto di questi hanno esteso (sotto diverse forme di condizionalità) il diritto di voto agli cittadini extracomunitari residenti.

Figura 5: Stati europei che concedono il diritto di voto agli stranieri non residenti



Fonte: https://en.wikipedia.org/wiki/Right_of_foreigners_to_vote

Nelle pagine precedenti è stato analizzato il tema della rappresentanza democratica al Parlamento europeo e la posizione della Corte costituzionale tedesca in merito al deficit democratico derivante dal modo in cui sono distribuiti i seggi elettorali nell'Assemblea. In questa sede occorre invece sollevare un altro tipo di problema: ad oggi, il Parlamento europeo struttura la propria organizzazione interna

e la suddivisione dei seggi secondo un sistema "proporzionale degressivo" che tiene conto delle dimensioni della popolazione degli Stati membri e della necessità di un livello minimo di rappresentanza per quelli più piccoli.

Questo sistema stabilisce che, nonostante le correzioni ammesse, i seggi vengano attribuiti tenendo conto non solo del numero cittadini di ciascuno stato membro, ma dell'intera della popolazione residente, comprendendo quindi nel conteggio anche i *Third Country Nationals*, che tuttavia nella maggior parte degli stati non esercitano alcun diritto politico. Da questo punto di vista le contraddizioni sono evidenti: innanzitutto si crea una situazione di disordine e incomprensione, dovuta alla sovrapposizione della definizione politica di popolo e quella giuridica di cittadino e, in secondo luogo, emergono, ancora una volta, meccanismi esclusivi, non giustificati, nei confronti della popolazione straniera residente, conteggiata soltanto laddove "serve" (ai fini della suddivisione in seggi).

Gli stranieri residenti, divenuti sudditi degli ordinamenti nazionali e dell'ordinamento europeo, costituiscono una prima specie di quelli che nel capitolo successivo verranno definiti "i senza diritti": l'esclusione dai diritti politici, quale forma di *denizenship*¹⁶⁸, un tempo concepita come normale poiché legittimata dall'assenza di contatti dello straniero con la popolazione autoctona e dalla sua estraneità rispetto l'ordinamento giuridico nazionale, costituisce ad ogni un assunto incoerente, che in un mondo globalmente interconnesso, caratterizzato dalle migrazioni di massa, non ha più ragione di essere.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Come ricorda Patricia Mindus nel saggio *Cittadini e no*, il termine, mutuato da Locke nell'ottavo capitolo del *Secondo Trattato sul Governo* è stato ampiamente utilizzato negli studi sulla cittadinanza per delineare la condizione in cui vertono gli stranieri residenti all'interno delle democrazie europee, quali *sujet* a pieno titolo degli ordinamenti giuridici, esclusi però dall'esercizio del diritto di voto e dalla partecipazione alla vita politica della comunità di residenza.

¹⁶⁹ Mindus, *Cittadini e no*, cit. p. 75

3. Verso una cittadinanza inclusiva: le sfide della politica migratoria europea e il superamento dell'esclusione

3.1 L' "Europa fortezza"

Nei capitoli precedenti sono state messe in luce alcune dinamiche di inclusione ed esclusione, analizzate in una prospettiva giuridica e politica e, in entrambi i casi, è emerso come la creazione dello stesso istituto della cittadinanza europea abbia comportato il delinearsi di meccanismi di esclusione e di marginalizzazione dell' "altro", in particolar modo dello "straniero residente". In linea con questa prospettiva risulta necessario riconoscere l'esistenza di ulteriori macro-aree di esclusione, che coinvolgono gli individui più fragili della società europea, i *sans papiers*, ovvero gli stranieri clandestini privi di documenti, oggi ridotti alla condizione di *sans droits*.

3.1.1 I "senza diritti" e gli "apolidi de facto": qualche elemento di concettualizzazione

Il concetto di "senza diritti" è stato introdotto da Hannah Arendt nel suo saggio *Le origini del Totalitarismo*, nel capitolo "Il tramonto dello stato nazionale e la fine dei diritti umani"¹⁷⁰, dove viene evidenziata la tensione originaria tra i diritti umani e lo stato nazionale, riconducendo le origini di questo "conflitto" all'emergere del moderno stato-nazione, momento in cui, scrive Arendt, la Dichiarazione dei diritti umani è stata collegata alla rivendicazione della sovranità nazionale¹⁷¹. In questo modo, l'uomo, appena affermatosi come essere emancipato e autonomo, sembra scomparire e diventare membro di uno stato nazionale e, parallelamente, i diritti umani si riducono ai diritti dei cittadini.

Comme l'a montré l'exemple des apatrides de l'entre-deux-guerres, ceux qui étaient privés d'une nationalité spécifique se retrouvaient projetés dans une illégalité absolue — ils devenaient des « sans-droits ». D'où le caractère ambivalent des droits de l'homme qui ne sont en réalité protégés qu'en tant qu'ils sont aussi les droits des citoyens d'un État donné. Seuls ces derniers ont le « droit d'avoir des droits »¹⁷².

¹⁷⁰ Arendt, Hannah, « Les origines du totalitarisme », Deuxième partie : « L'impérialisme », chap. IX, dans *Les origines du totalitarisme. Eichmann à Jérusalem*, Paris, Gallimard, « Quarto », 2002, p.372

¹⁷¹ Nel testo del 1789, il postulato "tutta la sovranità risiede nella nazione" (articolo 3) segue quasi immediatamente il postulato "tutti gli uomini nascono liberi e uguali nei diritti" (articolo 1).

¹⁷² Lacroix, Justine. « Le déclin de l'Union européenne et la fin des droits de l'homme », *Tumultes*, 55, 2, 2020, p. 108

Tuttavia, un certo numero di testi, più o meno vincolanti, prevedono la protezione della persona umana indipendentemente dalla nazionalità; in senso stretto, i *sans papier* e i richiedenti asilo non sono più "senza diritti", poiché questi sono loro garantiti dalla Convenzione di Ginevra del 1951, completata dal Protocollo del 1966, che apre la strada al riconoscimento di uno status giuridico a qualsiasi persona che abbia un "timore fondato" di essere perseguitata per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinione politica. Nell'area europea, inoltre, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo permette a qualsiasi persona, anche a chi non è cittadino di uno Stato parte della Convenzione, di adire la Corte europea dei diritti dell'uomo se ritiene che i suoi diritti siano stati violati. Ma, soprattutto, è l'Unione Europea ad aver portato più avanti quest'opera di "denazionalizzazione dei diritti", aprendo, in parte, la strada a un progressivo disaccoppiamento di nazionalità e cittadinanza.

A prima vista, si potrebbe dunque pensare che nello spazio europeo non ci siano più e non possano più esistere i *sans droits* e, dunque, che le considerazioni di Arendt abbiano perduto in gran parte la loro rilevanza. Tuttavia, osservando le risposte europee alla cosiddetta "crisi dei rifugiati" del 2015, diventa legittimo interrogarsi sull'effettiva ambizione (e successo) dell'UE nell'essere *le laboratoire d'un découplage entre appartenance nationale et reconnaissance des droits*¹⁷³ e chiedersi se, in tempi di "eccezione", i diritti umani non siano nuovamente (e rapidamente) ridotti a quelli dei soli cittadini o, più precisamente, a quelli di coloro che possiedono una cittadinanza "giusta", quella di uno degli stati membri dell'UE.

Numerosi sono gli autori a riflettere sulla possibilità che le politiche migratorie dell'Unione europea siano oggi alla base di pratiche esclusive, responsabili di far sorgere nuovi "apolidi de facto" e ridare centralità alla figura dei "senza diritti" nei termini di Arendt:

«gli apolidi *de facto* sono la figura per antonomasia dell'esclusione, in quanto estranei ad ogni ordinamento e incapaci di avvalersi della protezione di uno Stato qualsiasi (...) la distinzione più importante oggi non è più quella fra cittadino e straniero, bensì quella fra coloro che hanno titolo per stare sul territorio e coloro che ne sono privi»¹⁷⁴.

¹⁷³ *Ibid*, p.115

¹⁷⁴ Mindus, *Cittadini e no*, cit. pp.156-157

Questa prospettiva si ritrova, con leggere sfumature, nelle posizioni di Étienne Balibar, Luigi Ferrajoli e Patricia Mindus, tre autori chiave per il presente elaborato, che hanno teorizzato (e condannato) le pratiche esclusive perpetuate dall'Unione e dagli stati membri nel trattamento dei migranti, in particolar modo irregolari, e posto l'accento sulle contraddizioni del progetto europeo, interrogandosi altresì sulle sfide, in termini di salvaguardia dei diritti umani, che questo affronta (o almeno dovrebbe affrontare) ai giorni d'oggi.

Delineando la presenza, a molteplici livelli, di frontiere fisiche, istituzionali e ideologiche, in questa sede si metterà l'accento sull'esistenza di un'"Europa fortezza", di un "apartheid europeo"¹⁷⁵, quali zona di esclusione e di violenza. Nelle prossime pagine si cercherà di comprendere le dinamiche nel trattamento dei *sans papier* e capire in che modo l'Unione si stia trasformando «nell'Europa dei muri, dei fili spinati, delle disuguaglianze per nascita e, di nuovo, dei conflitti e dell'intolleranza razziale»¹⁷⁶.

3.1.2 Le frontiere europee e le barriere all'ingresso

*L'Europe n'a pas de frontières au sens classique : ni des frontières qui lui soient propres, ni des frontières qui soient celles de ses nations constituantes. Bien plutôt, elle est elle-même une « frontière » d'un type nouveau propre à la globalisation, un Borderland ou un complexe d'institutions et de dispositifs de sécurité étendus sur tout son territoire de façon à « réguler » les mouvements de population (et en particulier ceux qui s'effectuent entre le « Nord » et le « Sud »), d'une façon qui peut- être plus ou moins discriminatoire, donc plus ou moins violente, plus ou moins démocratiquement fixée et contrôlée*¹⁷⁷.

Oggi, ragionare sull'Europa e le sue frontiere evoca probabilmente l'idea di trovarsi perennemente di fronte a un'urgenza, una situazione che vede combinarsi (e spesso sovrapporsi) logiche umanitarie e securitarie, dove, nelle risposte istituzionali europee prevale un approccio fundamentalmente manageriale e un'Unione preoccupata soprattutto dell'efficienza delle proprie pratiche. In questo

¹⁷⁵ Questo termine viene utilizzato da Balibar in diversi saggi e indica la moltiplicazione dei confini interni ed esterni a livello dell'Unione europea. Questo processo ha spesso delle tragiche conseguenze (in diritti e, dunque, anche in dignità). A tal proposito l'autore parla di una "politica protezionistica dello spazio sociale europeo": vengono rafforzati i muri che separano l'Europa da ciò che sta all'esterno e si costruiscono zone di controllo e concentrazione dei migranti. « A suggerire tale termine è il processo di costituzione di una popolazione inferiorizzata, tendenzialmente sottoposta a forme violente di controllo securitario, che è costretta a vivere perennemente sulla frontiera, né del tutto l'interno, né totalmente all'esterno»: Balibar, *Noi cittadini d'Europa*, cit. p.139.

¹⁷⁶ Ferrajoli, Luigi, *Audizione alla Camera sulla questione migranti*, 6 novembre 2020, p.3

¹⁷⁷ Balibar, Étienne, « L'Europe-frontière et le défi migratoire », *Vacarme*, 73, 2015, pp.136-142

contesto, le considerazioni sviluppate da Étienne Balibar a partire dall'inizio degli anni Duemila propongono linee di analisi interessanti, introducono una dimensione politica e di coscienza e utile a non perdersi nei meandri di un'indagine, quella sulle migrazioni e sulle pratiche di esclusione della cittadinanza europea, strettamente istituzionale.

Il tema delle frontiere e in particolar modo della loro articolazione a livello europeo trova spazio in molteplici riflessioni di Balibar; dapprima evocato in *Les frontières de la démocratie* nel 1992, diventa oggetto un'analisi più dettagliata, nonché un pilastro del pensiero dell'autore, nelle sue pubblicazioni successive¹⁷⁸. Balibar difende l'idea della cittadinanza europea come una “cittadinanza delle frontiere” (*bordures fermées*), evocando l'esistenza di confini politici, culturali e spirituali quali elementi strutturanti la sovranità, originariamente statale, e oggi europea. Questa definizione polisemica della frontiera sottolinea come i confini abbiano simultaneamente una dimensione geografica e storica, poiché dotati allo stesso tempo di materialità fisica e di una componente immateriale, cioè della capacità di riflettere la relazione che il potere politico intrattiene con il territorio sul quale esercita la sua autorità. Questa relazione potere/spazio, sostiene Tassin¹⁷⁹, commentando il pensiero di Balibar, non divide solo i paesi ma anche le comunità e le menti:

*Toute frontière politique (produit d'un pouvoir d'État) est une frontière culturelle (identification et distinction d'une communauté) et une frontière spirituelle (elle est réappropriée et reformulée en terme de valeurs significatives pour l'existence individuelle et collective).*¹⁸⁰

Inoltre, superando la definizione di Europa (e Unione) come territorio o comunità, escludendo cioè l'idea che le frontiere europee siano semplicemente “confini reali”, identificabili, per esempio, con lo spazio Schengen o la zona euro, Balibar mette in luce come le “frontiere locali” (in questo caso corrispondenti allo spazio comunitario) siano la proiezione dell'ordine e del disordine mondiale:

Une frontière n'est donc pas ce qu'un État [o, in questo caso l'Unione] « décide » qu'elle sera, au terme de rapports de force et de négociations avec d'autres États, mais ce qu'un contexte

¹⁷⁸In particolar modo nei saggi *Nous, citoyens d'Europe* (2001) e *Europe, constitution, frontière* (2005) e in diversi articoli menzionati nelle pagine successive dell'elaborato.

¹⁷⁹Tassin, Étienne, « La traversée des frontières. L'Europe entre identités et migrations », *Raison publique*, 19, 2014, pp. 105-123

¹⁸⁰Ibid, cit. p. 115

*global lui prescrit. Les gesticulations (Manuel Valls à Vintimille), les garde-côtes (du système Frontex) ou les barbelés (à la frontière hongroise) n'y changent rien.*¹⁸¹

Da questo punto di vista, le dinamiche di esclusione e violenza presenti nello spazio e sui confini europei sono il risultato della struttura globale, delle differenze e delle diseguaglianze tra Nord e Sud del mondo; qui, l'Europa, in quanto parte del "Nord", non è altro che una delle zone dove oggi si gioca la grande demarcazione tra queste due realtà globali, una demarcazione, scrive Balibar, che oggi non è nemmeno più localizzabile. Questa considerazione, maturata a partire dalle tesi di Wallerstein¹⁸², tende a considerare le dinamiche di esclusione oggi presenti nei paesi europei come risultato di una "gerarchia" tra aree del mondo, ereditata dal periodo coloniale e, come si vedrà, tutt'ora presente.¹⁸³

Balibar non si ferma tuttavia a queste considerazioni, nel libro *Noi cittadini d'Europa*¹⁸⁴, ricorda a più riprese quanto le frontiere siano, ieri come oggi, oggetto di procedure di sorveglianza perpetuate al fine di controllare il movimento delle persone, delle merci e, forse con meno attenzione, dei capitali: la frontiera è un luogo del controllo, divenuto "mobile" nello spazio nazionale ed europeo in virtù degli accordi di Schengen¹⁸⁵. Inoltre, le frontiere, quali configurazioni violente dell'esclusione¹⁸⁶, hanno una doppia dimensione: nell'accezione comune corrispondono alle dogane, cioè ai confini esterni, sempre più militarizzati e descritti come sinonimo di pericolo, ma anche alle frontiere interne, rappresentate dall'attività di controllo perpetuate della polizia come naturale risposta alla "criminalizzazione degli immigrati".

¹⁸¹ Balibar, Étienne, « L'Europe-frontière et le défi migratoire », *Vacarme*, 73, 2015, p.139

¹⁸² Cfr. nota 221

¹⁸³ Balibar, *Noi cittadini d'Europa, Le frontiere, lo stato e il popolo*, Manifestolibri, 2004 (versione italiana)

¹⁸⁴ *Ibid.*, cit. p.125-151

¹⁸⁵ In questa sede può essere necessario ricordare i molteplici strumenti giuridici che orientano la gestione e il controllo delle frontiere in Unione Europea: oltre al "Codice Schengen" (regolamento (UE) 2016/399) è possibile distinguere i seguenti regolamenti e direttive: *European Border and Coast Guard Regulation* (EU) 2019/1896; *Convention Implementing the Schengen Agreement* (CISA), 22 September 2000, *Asylum Procedures Directive* 2013/32/EU; *Anti-Trafficking Directive* 2011/36/EU; *Return Directive* 2008/115/EC; *Facilitation Directive* 2002/90/EC; *Framework Decision* (2002/946/JHA); *Eurodac Regulation* (EU) No. 603/2013; *Entry/Exit System Regulation* (EU) 2017/2226; *Schengen Information System (SIS) Regulations* (EU) 2018/1862, (EU) 2018/1861 & (EU) 2018/1860; *Visa Information System* (EC) No. 767/2008.

¹⁸⁶ Tassin, *La traversée des frontières*, cit., p. 120, Trad. mia

« La frontiera è *par excellence* il luogo nel quale vengono sospesi i controlli e le garanzie vigenti nell'ordine giuridico mondiale, è il luogo in cui il monopolio della violenza legittima assume la forma di una contro violenza preventiva »¹⁸⁷

Ieri, in un'epoca appena successiva alla caduta dell'Unione Sovietica, come oggi, in un mondo interconnesso e globalizzato, strutturalmente caratterizzato dall'incontro e il confronto delle popolazioni, si constata la persistenza di svariate forme di “violenza delle frontiere” e si prende atto del fatto che la storia non ha mai portato alla scomparsa dei confini, bensì al loro spostamento, alla loro evoluzione e talvolta anche ad una loro moltiplicazione. Infatti, considerando per esempio la crisi migratoria del 2015 si scorge l'attualità e la drammaticità delle dinamiche violente proprie allo “spazio frontiera”: si innalzano muri, con la speranza di “deviare” (perché fermare è forse impossibile) i flussi migratori e si evoca senza scrupoli il rinvio dei nuovi arrivati al paese di origine¹⁸⁸.

Molteplici sono le pratiche che generano apolidi *de facto*, seguendo l'approccio di Patricia Mindus, queste si concretizzano in diverse fasi del processo migratorio, in particolar modo attraverso la costruzione di barriere all'ingresso e l'esistenza di restrizioni procedurali e altre misure deterrenti messe in piedi con l'obiettivo di “scoraggiare” gli arrivi e le presenze sul nostro territorio¹⁸⁹. Nell'analisi sulle frontiere europee può essere interessante soffermarsi proprio sui diversi tipi di barriere all'ingresso e sul modo in cui queste si manifestano/si concretizzano ai giorni d'oggi.

Innanzitutto, si nota l'esistenza e l'impatto esercitato dalla politica di concessione dei visti, spesso figlia di accordi bilaterali tra paesi ospitanti e paesi di origine dei flussi migratori, carente da un punto di vista quantitativo, ma efficace nel limitare effettivamente gli accessi (almeno legali) al territorio. Tuttavia, l'assenza di canali legali per l'immigrazione non costituisce un deterrente alle partenze, al contrario spesso incentiva i migranti ad avvalersi dell'ausilio di

¹⁸⁷ Balibar, *Noi cittadini d'Europa*, cit. p.174

¹⁸⁸ Mi riferisco essenzialmente ai crescenti tentativi di esternalizzazione delle frontiere europee e in particolare modo alla missione di collaborazione con la cosiddetta Guardia costiera libica, nella cornice del Memorandum d'intesa Roma-Tripoli, sottoscritto nel gennaio 2017 per cui è stato recentemente (nel luglio 2021) approvato il rifinanziamento. (Cfr: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ispitel-libia-e-migrazioni-accordo-rinnovato-31152>)

¹⁸⁹ Mindus, *Cittadini e no*, cit. p.158

trafficienti per varcare le frontiere europee, moltiplicando da questo punto di vista le situazioni di precarietà di soggetti già vulnerabili.

A questo tipo di “barriera” si aggiunge la diffusione della tanto dibattuta pratica del *refoulement en mer*, attuata in violazione dell’articolo 33 della Convenzione di Ginevra del 1951¹⁹⁰, della Convenzione Europea dei Diritti dell’uomo del 1950¹⁹¹ e dell’art. 19.2 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE¹⁹², in base ai quali è proibito agli Stati membri (re-)inviare qualsiasi individuo, inclusi coloro che intendono presentare domanda di protezione internazionale e i richiedenti asilo, verso un altro stato in cui sarebbe esposto a rischio effettivo il loro diritto alla vita, a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, e alla libertà e alla sicurezza. A titolo esemplificativo, è difficile ignorare le numerose vicende che hanno visto il nostro Paese coinvolto in pratiche di respingimento in direzione della Libia azioni perpetuate in continuità con l’approccio europeo di “esternalizzazione del controllo delle frontiere”, dal 2015 pilastro dell’agenda europea sull’immigrazione. Questo si contraddistingue da un insieme di azioni giuridiche, militari e finanziarie (di dubbia legittimità), costruite intorno ad una stretta collaborazione con i paesi di origine e transito e aventi l’obiettivo di ostacolare l’ingresso all’interno del territorio dell’UE dei migranti, tra i quali anche potenziali richiedenti asilo, privandoli *ex ante* della possibilità di esercitare i propri diritti e godere delle tutele giurisdizionali garantite per legge.

Le barriere all’ingresso possono infine tradursi nella progettazione di veri e propri muri¹⁹³, edificati da diversi paesi europei in risposta all’immigrazione clandestina. L’edificazione di recinzioni lungo le frontiere terrestri esterne e l’area Schengen è in aumento: come illustrato nella seguente tabella (Figura 6) sono ormai

¹⁹⁰ Art. 33.1 della Convenzione: « Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche » (Cfr: https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf)

¹⁹¹ Il principio di *non refoulement* ha una previsione diretta, presente nella Convenzione di Ginevra, ma anche indiretta, contemplata da un’applicazione *par ricochet* delle norme della Convenzione Europea dei Diritti dell’uomo, nel caso specifico dall’Articolo 4 del Protocollo Addizionale n. 4 alla CEDU (Cfr. p.26 del seguente documento: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Asylum-Procedures-JA-IT.pdf>)

¹⁹² L’articolo recita: «Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti».

dieci gli stati membri dell'UE ad aver eretto muri di confine con finalità di “prevenzione dell’immigrazione irregolare e della criminalità transfrontaliera”¹⁹⁴.

Figura 6: Muri e frontiere fortificate in Europa costruiti o pianificati

Member State	Location	Length	Year(s) of construction
Bulgaria	Border with Turkey	235 km	2014-2017
Estonia	Russian border	4 km	2016-2018
France	Coquelles, Eurotunnel to the United Kingdom	1 km along both sides of the main road to the tunnel	2015-2016
Greece	Border with Turkey between Kastanies and Nea Vyssa	12.5 km	2012
	Fence planned in Ferres area	27 km	--
	Border with North Macedonia	37 km	2015, 2016
Hungary	Border with Serbia	158 km	2015 and 2017
	Border with Croatia	131 km	2015
Lithuania	Border with Russian exclave Kaliningrad	45 km	2017-2018
Lithuania	Belarus	71.5 km	1999-2000
Latvia	Russian border	93 km	2015-2019
	Extension planned	193.3 km	
Spain	Border with Morocco around the enclaves of Ceuta and Melilla	Melilla: 10.5 km Ceuta: 7.8 km	1996, 2005, 2009, 2020
Slovenia	Border with Croatia	198.7 km	2015, 2019, 2020
	Extension planned	40 km	

Fonte: EU Agency for Fundamental Rights, 2020

La costruzione di muri, nei decenni scorsi profondamente inconcepibile poiché sinonimo di un’ “Unione europea dell’esclusione”, contraria alla comunità di popoli che l’Europa si prospettava di incarnare, oggi è una pratica considerata sempre più legittima: è lo stesso presidente del Consiglio europeo ad aver sostenuto, in casi particolari, la necessità di impiegare "barriere fisiche" o recinzioni di confine, legalmente finanziate dal bilancio dell'UE.¹⁹⁵

¹⁹⁴ European Union Agency for Fundamental Rights, Report: *Migration: fundamental rights issues at land borders*, 2020, p.13 (Cfr: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-land-borders-report_en.pdf)

¹⁹⁵ Nel novembre 2021, nel contesto di una conferenza stampa insieme al primo ministro polacco Mateusz Morawiecki, Charles Michel ha dichiarato che sulla base di un parere del servizio giuridico del Consiglio, la costruzione di muri e il loro finanziamento sono legalmente possibili. (Cfr: <https://www.politico.eu/article/eu-money-for-border-infrastructure-legally-possible-charles-michel-says/>)

Esemplificative di questa “tendenza ad escludere” sono sicuramente le dinamiche di violenza perpetuate ormai da diversi mesi alle frontiere esterne dell'UE con la Bielorussia, in un contesto peculiare, definito ufficialmente da parte di alcuni funzionari nazionali ed europei e da numerosi deputati del Parlamento europeo¹⁹⁶ come una “guerra/minaccia ibrida” nella quale i cittadini di paesi terzi sono utilizzati come "armi" o addirittura come “scudi umani”¹⁹⁷. Nell’affrontare situazione, a più riprese dichiarata ingestibile, nonostante il numero relativamente basso di ingressi irregolari segnalati dalle autorità nazionali¹⁹⁸, è prevalso un approccio emergenziale che ha portato, almeno a livello istituzionale, ad un dibattito “disumanizzato” tradottosi in una gestione approssimativa della situazione umanitaria, in espulsioni sommarie e in una situazione di stallo per le persone bloccate ai confini dell'Unione con Bielorussia.

Inoltre, è interessante notare come Sergio Carrera, nell’articolo *Walling off responsibility?*¹⁹⁹, pubblicato dal Centre for European Policy Studies (CEPS) metta in luce il modo in cui l'inquadramento istituzionale e la retorica “bellicosa” della situazione bielorussa abbiano a loro volta giustificato l'adozione di misure nazionali altamente restrittive nel periodo tra luglio e novembre 2021. Queste si concretizzano in un “regresso dello stato di diritto” e si assiste alla scelta consapevole, premeditata e strumentale, da parte di alcuni governi dell'UE, di non applicare le norme costituzionali nazionali, internazionali ed europee, e non consentire l'accesso alle procedure di asilo e alle condizioni di accoglienza a coloro che ne hanno bisogno²⁰⁰.

¹⁹⁶ Nello specifico si fa riferimento alle sessioni plenarie del Parlamento europeo: sessione del 13-16 ottobre 2021, del 4-7 ottobre 2021, del 19-21 ottobre 2021, del 10-11 novembre 2021, del 22-25 novembre 2021 (per rispettivi ordini del giorno e dirette streaming delle sessioni, cfr: <https://www.europarl.europa.eu/plenary/it/debates-video.html#sidesForm>)

¹⁹⁷ Il primo ministro polacco, Mateusz Morawiecki, nel commentare la situazione alle frontiere europee, dichiara che dice che la gente del Medio Oriente viene usata come "living shields (scudi viventi) mentre il suo paese affronta un "nuovo tipo di guerra", in riferimento alla crisi migratoria al confine con la Bielorussia, (Cfr: <https://www.theguardian.com/world/video/2021/nov/21/people-living-shields-migration-polish-pm-video-belarus-morawiecki>)

¹⁹⁸ Secondo la Commissione europea nel corso del 2021 il numero totale di arrivi dalla Bielorussia è stato di 7 698, corrispondenti a 4 222 in Lituania, 3 062 in Polonia e 414 in Lettonia. Commissione europea e Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la sicurezza (2021), Comunicazione congiunta, *Responding to state-sponsored instrumentalisation of migrants at the EU external border*, JOIN (2021) 32 final, 23 novembre 2021, Bruxelles (Cfr: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication_instrumentalisation_migrants.pdf)

¹⁹⁹ Carrera, Sergio, « *Walling off responsibility? The Pushbacks at the EU's External Borders with Belarus* », *CEPS Policy Insights*, novembre 2021, pp.1-16

²⁰⁰ Carrera, *Walling off responsibility?*, cit. p.2-6

La situazione, caratterizzata altresì dal divieto per gli attori della società civile e le organizzazioni per i diritti umani di avere accesso alle zone di confine per fornire assistenza umanitaria e da negazioni sistematiche e collettive di accesso al territorio da parte di persone in cerca di protezione internazionale, mette in luce la capacità dei discorsi, soprattutto se istituzionalizzati, di legittimare pratiche esclusive e alimentare, come in questo caso, la “violenza delle frontiere”.

3.1.3 Le frontiere istituzionali: tra restrizioni procedurali e “tecniche di deterrenza”

Le pratiche esclusive e gli ostacoli all’insediamento e alla permanenza legale degli stranieri non comunitari sono molto complesse e non si presentano esclusivamente al momento dell’accesso al territorio, ma riguardano pratiche e procedure che limitano e rendono più complesse le domande di asilo e il trattamento degli immigrati una volta arrivati sul suolo europeo. Tra gli ostacoli definiti da Mindus²⁰¹ si distinguono innanzitutto le politiche dei “paesi di origine sicura”, meccanismi chiave nella gestione dei flussi migratori a livello europeo come nazionale, a lungo dibattuti e oggi oggetto di diverse proposte della Commissione europea, tra le tante *l’Asylum Procedure Regulation*, le cui linee guida si ritrovano nel Nuovo patto sulla migrazione e l’asilo, proposto dalla Commissione nel 2020 e attualmente in fase di discussione presso i co-legislatori²⁰².

Questi documenti e l’attuale “Direttiva procedure” definiscono e sottolineano l’utilità di concetti come i *Safe country of origin* (SCO) e i *Safe third country* (STC) nelle procedure di asilo attuate dai paesi membri. Partendo dal presupposto che alcuni paesi possano essere considerati generalmente “sicuri” in quanto la situazione giuridica e politica riflette l’assenza (almeno apparente) di atti di persecuzione, di tortura e di trattamenti inumani o degradati nei confronti di chi vi abita, questi due concetti divengono fondamentali nel valutare l’ammissibilità delle domande di asilo e protezione internazionale e dichiarare “manifestamente

²⁰¹ Mindus, *Cittadini e no*, cit. p.160-61

²⁰² Nel luglio del 2016 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento avente l’obiettivo di instaurare una procedura comune per la protezione internazionale che fosse equa ed efficiente, eliminando gli incentivi ai movimenti secondari tra gli Stati membri. Questa proposta, bocciata in seno ai co-legislatori (Parlamento e Consiglio dell’UE), avrebbe integrato la cosiddetta “Direttiva procedure” (Cfr: Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale). Attualmente una gran parte delle riforme ivi proposte trovano spazio in una sezione dedicata all’interno del *Nuovo patto per la migrazione e l’asilo*, presentato dalla Commissione a settembre 2020 e attualmente in discussione.

infondate” le istanze presentate da individui provenienti da un paese considerato sicuro.

Si tratta di un “concetto operativo”, promosso a livello istituzionale come un metodo efficiente ed indispensabile ai fini della sicurezza dei territori dell’Unione, che però, sotto alcuni punti di vista, sembra violare in parte il diritto ad un giusto processo²⁰³ (impedendo l’esame dettagliato della singola domanda di asilo) e il principio di *non refoulement* precedentemente menzionato. Di fatto, di fronte a situazioni di estrema vulnerabilità e incertezza quali quelle conosciute dai migranti approdati nei nostri territori, siano le stesse istituzioni europee²⁰⁴ ad evocare un principio, quello di efficienza, strettamente associato a logiche economiche. Sostenere la politica (e giustificazione) della presunta sicurezza di alcuni paesi è sinonimo della volontà di raggiungere, anche al prezzo di vite umane, il miglior risultato possibile, con i minori costi e con un minor tempo a disposizione, accelerando le procedure e riducendo il numero e il “peso” delle domande di asilo.

Concepito ed attuato con maggior vigore a seguito alla Convenzione di Dublino²⁰⁵ il concetto di “paese terzo sicuro”²⁰⁶ fa emergere altrettante perplessità: qualora, in alcuni casi, le persone non possano essere rimpatriate nel loro paese senza violare il principio di non respingimento, gli Stati, per incapacità (o non volontà) di ricevere rifugiati, cercano di trovare soluzioni legali per evitare questo obbligo, utilizzando questo strumento per non ammettere una domanda di asilo presentata da un richiedente che ha viaggiato attraverso altri paesi considerati sicuri, nei quali avrebbe dovuto già chiedere protezione internazionale. Motivo per cui,

²⁰³ In particolare, i richiedenti asilo hanno il diritto di far valutare la loro domanda individualmente e di vedere la valutazione della loro richiesta basata sulla situazione generale del paese ma fondamentalmente sulla loro situazione concreta.

²⁰⁴ Tra i esse anche lo stesso Ufficio europeo di sostegno per l’asilo (EASO), sostituito da gennaio 2022 con l’Agenzia dell’Unione europea per l’asilo (EUAA) previa approvazione del Consiglio dell’Unione europea.

²⁰⁵ Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l’esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri della Comunità Europea, nota come “convenzione di Dublino” e istitutrice il “Sistema di Dublino”. L’attuale normativa di riferimento è il Regolamento 2013/604/UE e prevede che la competenza ad esaminare la domanda di asilo debba ricadere su quello Stato che ha svolto un ruolo più significativo in relazione all’ingresso del richiedente nel territorio dell’UE. Più precisamente è competente lo Stato membro nel quale può meglio realizzarsi il ricongiungimento familiare del richiedente (artt. 8-11); lo Stato membro che ha rilasciato al richiedente un titolo di soggiorno o un visto di ingresso in corso di validità (art. 12); lo Stato membro la cui frontiera è stata varcata illegalmente dal richiedente, anche noto come criterio del primo ingresso illegale (art. 13).

²⁰⁶ Base giuridica: art.38 della “Direttiva procedure”

scrive Mindus²⁰⁷, riferendosi alle pratiche esclusive esercitate a livello istituzionale in questo ambito, “la prima occupazione degli uffici di immigrazione è di accertare gli itinerari dei richiedenti asilo per determinare gli eventi diritto a presentare domanda”.

A questa restrizione procedurale se ne aggiungono molte altre, tra cui è bene ricordare le tempistiche, relativamente ristrette, per la presentazione delle domande di asilo e la domanda di ricorso qualora le precedenti vengano respinte²⁰⁸; l’allocazione dell’onere della prova al richiedente, molto spesso impossibilitato, proprio a causa della sua situazione di vulnerabilità e dell’ipotetica condizione di “persecuzione” in cui si trova, che gli impedisce di interagire con le autorità del paese di origine e fornire i documenti necessari. Ancora, la possibilità di respingimento automatico nel caso in cui la domanda presentata sia manifestamente fraudolenta²⁰⁹. Ma non solo, rientra tra le “tecniche di deterrenza” anche la detenzione amministrativa indefinita dei migranti nei centri di permanenza temporanea²¹⁰, strutture detentive dove vengono reclusi i cittadini stranieri sprovvisti di regolare titolo di soggiorno, sottoposti a regime di privazione della libertà personale.

Gli esempi riportati sono centrali per comprendere il peso esercitato dalle istituzioni alle diverse scale (e in maniera significativa a livello europeo), non solo nel rendere asimmetrico il “diritto ad emigrare”, e limitarne dunque il carattere universale²¹¹, ma anche nell’impedire il riconoscimento, in assenza di

²⁰⁷ Mindus, *Cittadini e no*, cit. p.161

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ Nel caso italiano, fino a pochi anni fa, la legge 39/90 consentiva una sorta di istruttoria informale al momento dell’ingresso nel territorio. In questo modo la polizia, con l’ausilio di interpreti e mediatori culturali, aveva la possibilità di valutare il carattere, fin da subito “manifestamente infondato” della domanda di asilo senza neppure procedere alla loro verbalizzazione. Nonostante ora gli orientamenti sembrano essere cambiati è bene ricordare l’esistenza di prassi, attuate nel non rispetto dell’asilo costituzionale (art.10 della nostra Costituzione) e dei trattati internazionali, tese a inibire la presentazione delle domande di asilo e gli eventuali ricorsi.

²¹⁰ Nel caso italiano questi sono stati istituiti con la legge Turco Napolitano (art. 12, L. 40/1998) e hanno poi cambiato nome nel corso degli anni, divenendo “Centri di identificazione ed espulsione” (L. 189/2002) e “Centri di permanenza per i rimpatri (L.46/2017). Si delineano poi modifiche apportate con i “pacchetti sicurezza” e il “decreto Salvini” che hanno variato il nome, lo “scopo” e il numero di questi centri. La permanenza in queste strutture corrisponde di fatto ad una detenzione, in quanto sono gli individui vengono privati della libertà personale e sono sottoposti ad un regime di coercizione che, tra le altre cose, impedisce loro di ricevere visite e di far valere il fondamentale diritto alla difesa legale.

²¹¹ Nel suo libro *Manifesto per l’uguaglianza* (2018), Luigi Ferrajoli affronta i limiti oggi presenti nell’esercizio dello *ius migrandi*. Riprendendo le origini storiche della concettualizzazione di questo diritto (in particolar modo la teoria di Francisco De Vitoria, che già nelle sue *Relectiones de indis*

discriminazione, di un insieme di diritti inalienabili, tra cui lo stesso diritto alla vita, decantati in tutte le “dichiarazioni universali”²¹² e carte costituzionali.

Il quadro messo in luce permette di avere una visione (anche se non esaustiva) del modo in cui le pratiche esclusive si affermano all’interno delle politiche migratorie nazionali ed europee, lasciando intendere l’esistenza di un vero e proprio “razzismo istituzionale”²¹³ e di “violenza istituzionale generalizzata”²¹⁴ cioè di una forma di razzismo e discriminazione incorporate nelle leggi all’interno della società e capace di manifestarsi a più livelli.

Ferrajoli evidenzia come questa pratica sia preponderante a livello legislativo e amministrativo, e come in entrambi i livelli si sia assistito progressivamente a una “criminalizzazione dell’immigrato irregolare”²¹⁵, pratica che prevede di mettere fuori legge quest’ultimo e privarlo di ogni diritto: “La criminalizzazione degli immigrati clandestini è la creazione della figura della persona illegale hanno segnato un salto di qualità nella politica di esclusione”²¹⁶. Inoltre, nella prospettiva di Balibar, l’attivazione di metodi repressivi e umilianti e la loro istituzionalizzazione si giustifica nel momento in cui gli stati si sentono indeboliti, sotto pressione, e non possono che rispondere promuovendo pratiche contrarie ai diritti fondamentali, catalogando e stigmatizzando la figura dello straniero.

Ferrajoli come Balibar sottolineano come il razzismo istituzionale abbia pieno compimento a livello del diritto penale: il giurista italiano pone l’accento sull’introduzione del “reato di immigrazione illegale”²¹⁷, in base al quale ad essere giudicato e punito non è più un atto compiuto dall’individuo, bensì uno status, quello di immigrato, in violazione di molteplici principi alla base dello stato di

svolte nel 1539 all’Università di Salamanca considerava il diritto ad emigrare come “naturale”, le prospettive di Locke che lo enunciò come una sorta di “corollario del nesso tra autonomia individuale, lavoro e proprietà” e di Kant che, che lo configurò come “terzo articolo per la pace perpetua”) Ferrajoli denuncia le repressioni ai giorni d’oggi esercitate su coloro che tentano di emigrare. (Cfr: pp.198-203).

²¹² Si fa riferimento alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo del 1948 e ad altri documenti altrettanto importanti come la Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle libertà fondamentali del 1950 o, in tempi più recenti, la Carta di Nizza di cui si è parlato nel primo capitolo.

²¹³ Ferrajoli, Luigi, *Manifesto per l’uguaglianza*, Editori Laterza, 2018, p.215

²¹⁴ Balibar, *Cittadini d’Europa*, cit. p.149

²¹⁵ Ferrajoli, *Manifesto per l’uguaglianza*, cit. p.207

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ A titolo esemplificativo, nel caso italiano, la disposizione è presente nel controverso art. 10-bis del Testo Unico (D.L. 25 luglio 1998, n. 286)

diritto, tra cui lo stesso principio di legalità.²¹⁸ Dal canto suo, Balibar mette in luce l'esistenza di una *double peine*²¹⁹ nel trattamento dei *sans papiers*, cioè il fatto che alle condanne penali dell'individuo di nazionalità straniera si sommano (molto spesso) misure di espulsione dal territorio nazionale, che non tengono conto delle peculiarità affettive e situazionali dell'individuo detenuto. La doppia pena, da questo punto di vista, consiste dunque nel fatto che “i diritti fondamentali, considerati solitamente inalienabili, vengono di fatto modulati in funzione dell'appartenenza nazionale e in una prospettiva securitaria”.²²⁰

3.1.4 Quali giustificazioni alle dinamiche di esclusione?

Come si è visto, le dinamiche di esclusione non hanno un'unica forma e possono manifestarsi in molteplici situazioni ed avere carattere più o meno violento. Gli autori fino ad ora presi in considerazione hanno tentato di trovare alcuni elementi esplicativi di tali dinamiche, mettendo in luce l'impatto “strutturale” esercitato dalle radici storico-culturali europee e dal “sistema mondo” in cui viviamo, dove si registra un disconoscimento dello *ius migrandi* e dell'accesso ad esso. In parallelo e, probabilmente come conseguenza di queste dinamiche, prendono piede discorsi identitari e violenti capaci di sostenere ed alimentare alcune delle pratiche escludenti sopra menzionate.

In primo luogo, nella prospettiva di Balibar l'origine delle pratiche di esclusione trova movente nei processi di globalizzazione e di unificazione europea, “colpevoli” di aver polarizzato il sistema economico internazionale, dando vita ad un sistema “centro-periferia”²²¹ consolidatosi nel periodo coloniale e tutt'ora vettore di disuguaglianze, violenza ed esodi di massa:

Mais on voit bien dans la situation actuelle que la différence est sociologiquement arbitraire, puisque la mondialisation « sauvage » tend à transformer les zones de paupérisation en zones de

²¹⁸ *Ibid.* Nell'ordinamento italiano (art.25 della Costituzione e art.1 e 199 del Codice penale) e non solo, il principio di legalità sancisce che può essere punito solo per “ciò che si è fatto” e non per “ciò che si è”, per fatti illeciti e non per la propria identità.

²¹⁹ Balibar, *Cittadini d'Europa*, cit. p.72

²²⁰ *Ibid.* cit.

²²¹ Negli anni Settanta, Wallerstein elaborò la teoria del sistema-mondo, per la quale le diverse economie (corrispondenti a diversi stati e/o aree regionali) sono collocate nella posizione di centri, periferie oppure semiperiferie. Secondo la sua prospettiva, le condizioni di centralità e perifericità sono una necessaria all'altra, si sostengono a vicenda; la semiperiferia rappresenta un gruppo intermedio, mobile, e i Paesi che vi appartengono possono, a determinate condizioni, raggiungere i “livelli di sviluppo” delle economie centrali.

*guerre et réciproquement. Ce sont des zones de mort surdéterminées, que leurs habitants fuient en masse, au risque de tout perdre*²²².

Inoltre, queste dinamiche si inseriscono all'interno di relazioni consolidate in epoca coloniale: oggi, i membri extracomunitari dell'Unione Europea sono essenzialmente i cittadini delle ex colonie, cioè gli ex membri intracomunitari degli imperi europei, perciò su scala europea tendono a riprodursi le stesse dinamiche preesistenti nei rapporti tra madre patria e colonia dei secoli scorsi. Seguendo la prospettiva di Balibar ai giorni d'oggi non è possibile negare il peso determinante del retaggio coloniale, visibile non solo nelle rotte migratorie (basti pensare alla Francia dove, tre dei primi quattro paesi di origine dei flussi migratori in entrata sono ex colonie: Algeria, Marocco e Tunisia), motivate per lo più da affinità linguistiche e culturali²²³, ma anche nella riproduzione di pratiche di dominazione e gerarchizzazione all'interno e di violenza all'esterno delle frontiere:

*Ils sont, au sein de l'Europe d'aujourd'hui, des extra-européens doublement stigmatisés pour avoir été, dans l'Empire d'hier des membres de la communauté impériale mais hors de la métropole. De membres du dehors (externes), ils sont devenus des non-membres du dedans (internes). Cette particularité renforce la pertinence d'une analyse de l'héritage colonial de l'Europe et de ses prétentions démocratiques en termes de frontières*²²⁴.

Conformemente a queste osservazioni, Ferrajoli sottolinea il rovesciamento del diritto ad emigrare, dapprima esercitato dai popoli occidentali verso le colonie durante secoli di colonizzazioni e “rapine”, divenuto motore di crescita delle nostre economie, trasformatosi oggi nell'unico mezzo di sopravvivenza per masse di persone di quei medesimi territori che cercano di attraversare le frontiere europee.

I presupposti culturali e congiunturali sono elementi necessari, ma non sufficienti a giustificare le l'esistenza di frontiere, siano queste esterne o istituzionali: esistono infatti frontiere interne e fittizie, che vengono continuamente erette contro la paura dell'”altro” e che vengono abilmente coltivate dalla retorica del pericolo, della paura e del discorso della “preferenza nazionale”. Sebbene l'analisi dei discorsi e della comunicazione pubblica sul tema delle migrazioni richiederebbe ampie riflessioni supplementari, in questa sede è interessante

²²² Balibar, Étienne, *Europe et réfugiés: l'élargissement*, « Multitudes », 61, 2015, p.175

²²³ Eurostat, [migr_resfas] last update 12/10/17

²²⁴ Tassin, *La traversée des frontières*, cit., p.111

ricordare brevemente l'impatto esercitato dal linguaggio e dal suo utilizzo da parte dei canali di comunicazione.

Uno studio promosso dal CEPS, e realizzato da Joanna Parkin²²⁵, indaga le manifestazioni chiave della tendenza alla "criminalizzazione della migrazione" evidenziando il carattere centrale assunto dalla "criminalizzazione discorsiva" negli stati membri dell'UE e nelle stesse istituzioni comunitarie. L'analisi in questione evidenzia innanzitutto l'uso della terminologia: l'impiego dei termini "migrante illegale", "clandestino" costituisce infatti un primo esempio di quanto un semplice aggettivo possa essere fuorviante poiché conferisce uno status criminale a individui il cui unico "crimine" consiste nel misfatto amministrativo di non possedere la documentazione adeguata ad autorizzare la loro presenza su un territorio. Inoltre, questo linguaggio tende a semplificare una questione molto complessa, quella su "chi è illegale e chi non lo è", riducendo il problema della permanenza legale su un territorio ad un costrutto unico, ben distante dall'eterogeneità che determina le situazioni di illegalità.

L'inquadramento discorsivo dei migranti come portatori di una minaccia trova spazio all'interno delle legislazioni, nei discorsi ufficiali dei rappresentanti politici e nei media, giustificando ed alimentando una retorica securitaria e identitaria i cui effetti affiorano prepotentemente nelle dinamiche esclusive e violente della società: *Diabolisation et criminalisation sont les modes sous lesquels le langage ordinaire, relayé par les médias et les politiques, se représente les migrants*²²⁶.

Tra le altre cose questi discorsi concorrono ad influenzare la percezione dei fenomeni migratori da parte dei cittadini europei: i flussi migratori verso l'Europa continuano ad essere avvertiti come una minaccia imminente, la cui gestione costituisce il principale (e più urgente) interesse nazionale. Sotto questo profilo, un recente studio sul rapporto tra italiani e immigrazione, presentato dallo IAI nell'ottobre 2021²²⁷ mette in luce quanto il fenomeno migratorio sia avvertito come

²²⁵ Parkin, Johanna, *The Criminalisation of Migration in Europe, A State-of-the-Art of the Academic Literature and Research*, « CEPS Paper in Liberty and Security in Europe », 61, 2013, pp.4-5

²²⁶ Tassin, Étienne, « Philosophie /et/ politique de la migration », *Raison publique*, 21, 2017, p.211

²²⁷ DISPOC/LAPS (Univesità di Siena), Istituto Affari Internazionali (IAI), Rapporto preliminare di ricerca a cura di, *Gli italiani e l'immigrazione, Autunno 2021* (Cfr: <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/gli-italiani-e-limmigrazione-autunno-2021>)

un problema per la sicurezza del Paese: su una scala da 0 a 10 (di percezione della minaccia), il tema raccoglie infatti un punteggio medio del 6,8, rivelandosi anche nel 2021, nonostante la sensibile diminuzione degli arrivi sul territorio a causa della limitazione degli spostamenti dovuti alla pandemia de Covid-19²²⁸, uno dei fattori di maggiore preoccupazione per gli italiani.

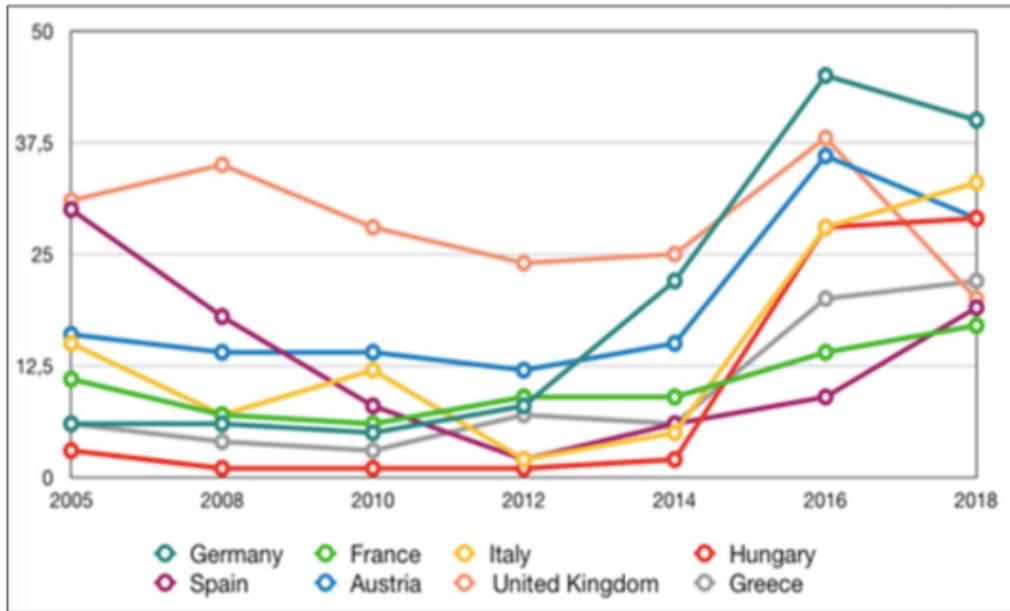
Infine, non si può negare che il modo in cui i media ritraggono l'immigrazione, sia a livello di "qualità" che di "quantità", abbia una conseguenza sulla percezione del fenomeno da parte delle persone: *media are a primary source of the pictures we create in our heads about the larger world, a world which is out of reach and out of sight for the most of citizens*²²⁹. Infatti, l'etichettamento mediatico continuo del fenomeno migratorio come una "crisi" si somma e incrementa la logica securitaria con cui viene questo viene affrontato, alimenta l'ostilità dell'opinione pubblica e giustifica pratiche discriminatorie ed esclusive messe attivate nella società.

I seguenti grafici mettono in luce le ultime considerazioni proposte: il primo (figura 1), realizzato da Alberto Tagliapietra sulla base di dati riscontrabili nell'Eurobarometro evidenzia il "peso" attribuito al tema "migrazioni" in diversi paesi membri dell'UE, mentre il secondo rileva l'esistenza di una percezione distorta del fenomeno migratorio, soprattutto in termini quantitativi, quale risultato dell'attività mediatica e dei discorsi politici.

²²⁸ Nel corso del 2020 sono stati rilasciati in Italia 106.503 nuovi permessi di soggiorno, il numero più basso di nuovi ingressi degli ultimi 10 anni: quasi il 40% in meno rispetto a quelli emessi nel 2019. Il dato non prende in considerazione gli ingressi irregolari, ma è comunque indicativo dell'impatto esercitato dalla pandemia sulla mobilità internazionale dei migranti. (Cfr: https://www.istat.it/it/files/2021/10/Cittadini-non-comunitari_2020_2021.pdf)

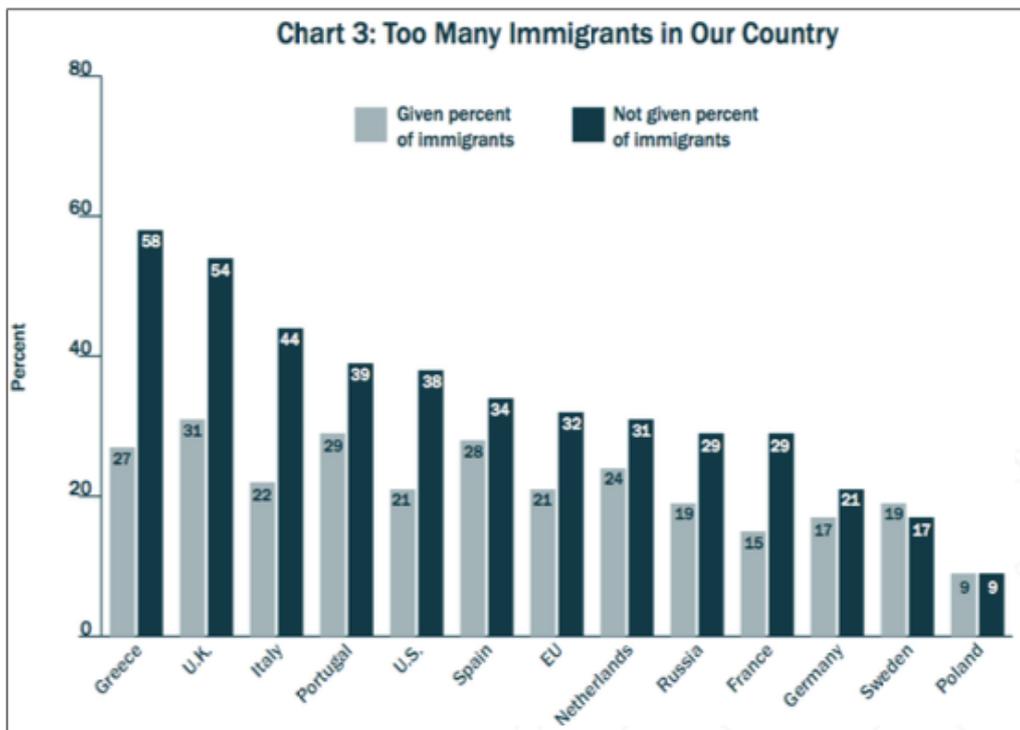
²²⁹ Tagliapietra, Alberto. *Media and Securitisation: The Influence on Perception*, Istituto Affari Internazionali (IAI), 2021, p.7

Figura 7: Percentuale di persone che identificano l'immigrazione come la questione più importante per il loro paese



Fonte: Tagliapietra, Alberto. *Media and Securitisation: The Influence on Perception*, 2021, p.9

Figura 8: Sovrastima del numero di immigrati nell'UE e in diversi paesi europei



Fonte: Tagliapietra, Alberto. *Media and Securitisation: The Influence on Perception*, 2021, p.10

Infine, è interessante notare come, di fronte della pandemia, la tematica delle migrazioni e l'approccio emergenziale con cui veniva trattata, fino a poche settimane prima dominante nel discorso pubblico, sia improvvisamente quasi scomparsa dallo stesso:

«Il nemico numero uno era diventato il Covid-19. Nei mesi del cosiddetto *lockdown* i migranti sono stati dimenticati come d'incanto, resi invisibili all'opinione pubblica. La politica delle destre italiane e europee, e la grancassa mediatica che aveva per decenni corroborato la retorica dell'invasione e consolidato i meccanismi della paura e della conseguente ostilità e marginalizzazione, veniva di fatto sbugiardata dalla pandemia. Un'emergenza reale smascherava un'emergenza fittizia, artefatta, e con essa l'ipocrisia delle nostre società del benessere».²³⁰

Tuttavia, l'emergenza sanitaria conosciuta in Europa e nel mondo, alla base di questa inversione di rotta nei discorsi politici e mediatici, non elimina, anzi forse amplifica, le numerose criticità della condizione dei *sans papiers* e il loro accesso diseguale e limitato ai diritti.

3.2 Per un superamento delle frontiere: la “cittadinanza inclusiva” nello scenario europeo

«Sta a noi, cittadini d'Europa, farci affascinare dalla cittadinanza *duale* e, sapendo che il suo destino non è ancora scritto, dimostrare di sapere costruire una cittadinanza comune e autonoma, che trascenda i confini per attingere all'universale. Se il futuro è ancora incerto, solo assumendo tale istituto come azione, come pratica di soggettivazione, è possibile mettere in discussione la cittadinanza europea come *status*, contestandone sia il carattere di esclusione, sia quello di «inclusività differenziata»²³¹.

Di fronte ad un'Europa che esclude, se non si vuole creare una nuova popolazione di persone “esiliate”, declassate ed esposte a persecuzioni e marginalità, quale significato è necessario dare alla cittadinanza? Se lo status di cittadino rappresenta ancora la chiave di accesso ai diritti e del loro legittimo possesso, quale forma attribuire ad esso per renderlo maggiormente inclusivo?

Attingendo ai lavori di Étienne Balibar e Luigi Ferrajoli è interessante interrogarsi sul modo in cui lo *status civitatis*, nella sua accezione nazionale, ma soprattutto europea, può essere contestato e rielaborato, dando origine a modelli più

²³⁰ Vitale, Ermanno, «Politiche migratorie, tra distruzione e eclissi della ragione», *Teoria Politica*, 10, 2020, p.187

²³¹ Margiotta, *Cittadinanza europea*, cit., p.164

inclusivi e democratici, quali antidoti contro la discriminazione e la violenza strutturale analizzate nelle pagine precedenti.

3.2.1 Tra “diritto universale di circolazione” e *droit de cité*: la cittadinanza europea (imperfetta) secondo Étienne Balibar

Una volta constatata l’esistenza delle frontiere e la loro influenza sull’esercizio degli stessi diritti fondamentali, Balibar dichiara l’esigenza di un loro superamento, o, detto con le sue parole la necessità di un “processo di democratizzazione delle frontiere”²³². Identificato nel libro *Noi cittadini d’Europa* come il “terzo cantiere della democrazia”²³³, questa negazione dei confini non consiste in una loro definitiva soppressione, piuttosto, proprio in risposta alle inarrestabili circolazioni e migrazioni di persone, in una loro riconsiderazione e rinegoziazione come spazi di passaggio. In questa prospettiva, il superamento dei confini equivale a una doppia azione, da un lato si auspica una soppressione, ove possibile, dei limiti “esterni”, disegnati sulle mappe e materializzati *sur place* dai posti di controllo, dai muri o dalle cortine di ferro, e dall’altro, all’abbandono dei limite interni, costruiti intorno alla consapevolezza che i cittadini hanno di formare una comunità, di condividere una stessa cultura e radici comuni.

Per il filosofo francese, la democratizzazione delle frontiere equivale dunque all’istituzione, nell’ordinamento europeo, di un diritto universale di circolazione, un diritto di transito alle frontiere, cioè al ripristino di uno *ius migrandi* universale, oggi unilaterale e negato a molti. Inoltre, affinché l’esercizio e la reciprocità di questo diritto siano garantiti, è necessario abolire l’indiscriminato controllo statale (ed europeo se si considera l’area Schengen) delle frontiere, permettendo a chi le attraversa di disporre di mezzi di tutela dei propri diritti, anche tramite l’ausilio di associazioni e organizzazioni per i diritti umani.²³⁴

Da questo punto di vista è interessante notare l’esistenza, a livello europeo, di un patto biennale di cooperazione tra l’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo²³⁵

²³² Balibar, *Noi cittadini d’Europa*, cit., p.221

²³³ *Ibid.*

²³⁴ Balibar, Étienne, « Droit de cité et citoyenneté dans le contexte de l’Europe et de la mondialisation », *Le sujet dans la cité*, 3, 2012, p.78

²³⁵ L’agenzia (attualmente EUAA – *European Union Agency for Asylum*) opera come centro specializzato in materia di asilo; contribuisce allo sviluppo del sistema europeo comune di asilo agevolando, coordinando e rafforzando la collaborazione pratica tra gli Stati membri per quanto riguarda i molteplici aspetti dell’asilo e aiutandoli a rispettare gli impegni assunti a livello

(EASO) e l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera²³⁶ (Frontex); si tratta di un partenariato in materia di asilo, controllo delle frontiere e gestione della migrazione, rafforzato nell'ultimo biennio²³⁷, nato con l'intento di garantire sinergie efficaci nell'azione di due agenzie europee il cui ruolo cerca di essere complementare. Sotto questo profilo sembrano convivere, nel panorama istituzionale europeo, due logiche opposte e compensative nell'approccio al fenomeno migratorio: da un lato, la "polizia europea delle frontiere" e dall'altro l'agenzia comunitaria garante dei diritti universali. Ciò nonostante, seguendo la prospettiva di Balibar e adottando uno sguardo più attento ai meccanismi di violenza perpetuati alle frontiere dell'Unione, è lecito interrogarsi sulla presenza di un concreto coordinamento di questi due corpi e domandarsi se invece non sarebbe opportuno dare maggior spazio d'azione ad altri organismi della società civile, quali per esempio organizzazioni non governative che lottano per difesa di coloro che troppo spesso alle frontiere subiscono abusi da parte delle stesse autorità europee²³⁸.

Inoltre, questo "diritto universale di circolazione" si accompagna da quello che Balibar definisce un "diritto universale di residenza", in continuità con il cosiddetto *droit de cité* e con la *citoyenneté de résidence*²³⁹, in base ai quali si ambisce a estendere l'accesso ai diritti, in particolar modo politici e sociali, a tutti i cittadini residenti sul suolo europeo, indipendentemente dalla loro nazionalità. Quindi, il "diritto di residenza" viene inteso come un diritto ad insediarsi, che si oppone al suo contrario, il diritto di colonizzare, e prevede l'accesso a una cittadinanza estesa, svuotata del suo contenuto esclusivo ed escludente. In breve, il

internazionale ed europeo in materia di protezione alle persone che ne hanno bisogno. (Cfr: <https://euaa.europa.eu/>)

²³⁶ Fondata nel 2004 per assistere gli Stati membri dell'UE e i paesi associati Schengen nella protezione delle frontiere esterne dello spazio di libera circolazione dell'UE, Frontex è un'agenzia dell'UE, finanziata dal bilancio dell'Unione e dai contributi dei paesi associati Schengen. (Cfr: <https://frontex.europa.eu/it/riguardo-a-noi/cos-e-frontex-/>)

²³⁷ L'ultimo patto risale a giugno 2019 Cfr: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-frontex-cooperation-plan-2019-2021.pdf>)

²³⁸ A titolo esemplificativo è possibile citare alcuni abusi ai danni dei migranti, tra cui violazioni dei diritti umani e respingimenti indiscriminati sul confine marittimo tra Grecia e Turchia, perpetuati da Frontex durante gli ultimi anni. In tempi recenti questi sono divenuti oggetto di un'azione legale contro l'Agenzia europea presentata presso la CGUE da parte della ong Front-lex con le organizzazioni Progress Lawyers Network e Greek Helsinki Monitor, presso la Corte di Giustizia Europea. Nel caso specifico la causa è stata presentata per conto di due richiedenti asilo (un minore non accompagnato e una donna) mentre cercavano asilo in territorio Ue sull'isola di Lesbo, in Grecia. (Cfr: Comunicato stampa dell'ONG Front-lex del 25 maggio 2021, <https://www.front-lex.eu/it/2021/05/25/presentata-unazione-legale-contro-frontex/>)

²³⁹ Balibar, Étienne, « *Droit de cité* » (2012); *Nous citoyens d'Europe* (2001).

droit de cité consiste nel “risiedere senza appartenenze”, cioè nell’essere compreso ed implicato (per esempio attraverso l’esercizio dei diritti politici) in una comunità senza appartenervi preventivamente, per nascita.

*À formuler cet enjeu dans les termes de la communauté métanationale européenne, on dira que la traversée des frontières associée à la requête d’un droit de cité signifie résider sans appartenir, agir sans s’assujettir, « en être sur le mode du n’en être pas »*²⁴⁰.

Pertanto, in questo panorama, ci si può domandare quale posto occupa ancora la cittadinanza e se, previa estensione e riformulazione, questo istituto abbia ancora validità a livello europeo. Nell’analisi balibariana il diritto di cittadinanza europea viene inteso come “un diritto di cittadinanza in Europa”, capace di includere, nella costruzione europea anche gli “esuli”, i rifugiati, i richiedenti asilo e i *sans papiers*: queste figure, infatti, attraverso le loro situazioni portano alla luce le contraddizioni profonde del processo costruzione comunitaria, un’integrazione che sembra muoversi attraverso politiche comunitarie di immigrazione (come si è visto, spesso non efficienti) fatte di frontiere e visti e non verso l’emergere di un *demos* aperto e inclusivo.

Già all’inizio degli anni Duemila, ai tempi della redazione di *Noi cittadini d’Europa*, Balibar abbandonava l’ipotesi in base alla quale un’Unione europea politica potesse concretizzarsi in risposta a decisioni poste dall’ “alto” e che la cittadinanza europea, istituita nel decennio precedente, potesse sostituirsi alle cittadinanze nazionali e superarne le dinamiche esclusive. Invece, auspicando una ristrutturazione in termini di accesso ai diritti umani e di maggiore inclusione dei popoli, il filosofo teorizzava una “cittadinanza imperfetta”.

Il termine “imperfetto” non significa che la cittadinanza europea sia destinata ad essere un’istituzione difettosa, quanto piuttosto un istituto dinamico, irriducibile a un semplice *status*, che si manifesta attraverso un insieme di pratiche che evolvono nel tempo e si adattano alle circostanze storiche. In un contesto di violenza strutturale, di violenza alle frontiere e di esclusione dell’“altro”, l’Europa può (e deve) rappresentare un surplus di democrazia, perseguendo un obiettivo di civiltà ed istituendo una cittadinanza inclusiva, adatta e adattata alla realtà globalizzata. Si tratta di “una cittadinanza in via di rifondazione permanente:

²⁴⁰ Tassin, *La traversée des frontières*, cit., p.113

l'importante non è tanto la definizione formale o l'iscrizione costituzionale dei diritti, quanto la costruzione delle modalità di accesso ad essi"²⁴¹.

In particolar modo, nella prospettiva di Balibar, la "dinamicità" della cittadinanza consiste nel fatto che questa "si costruisce collettivamente"²⁴², soprattutto attraverso i conflitti: questa posizione, fondamento nelle riflessioni dell'autore, deriva dall'asserzione secondo cui esiste una differenza tra "riconoscimento dei diritti", attuato a beneficio degli individui, e "conquista dei diritti", frutto di una lotta collettiva e dell'esistenza di momenti insurrezionali. Per questo motivo, nelle riflessioni dell'autore assumono un'importanza centrale i movimenti dei *sans papiers* avvenuti a Parigi a partire dal 1996²⁴³.

Le azioni di protesta e occupazione messe in atto dagli stranieri irregolari in Francia costituiscono una risposta attiva alle difficoltà riscontrate nel rinnovo dei permessi di soggiorno, ai numerosi rifiuti delle domande d'asilo, alle espulsioni sommarie dal territorio francese, sempre più frequenti in quegli anni, e all'approvazione della *Loi Pasqua* (seguita poi dalla *Loi Debré*)²⁴⁴. Questo movimento, nato in seguito ad un primo tentativo di occupazione, seguito da una repentina evacuazione, della chiesa di Saint Bernard, nel diciottesimo *arrondissement* parigino, giocò un ruolo cruciale nella diffusione di un movimento che nei mesi (e anni) successivi ha coinvolto diverse associazioni e sindacati, permettendo a individui dapprima invisibili agli occhi dei cittadini e delle autorità francesi di irrompere nella scena pubblica e rivendicare i propri diritti.

²⁴¹ Balibar, *Noi cittadini d'Europa*, cit. p.151

²⁴² Balibar, Étienne, *Droit de cité*, cit., p.73

²⁴³ Dettagli circa la cronologia degli eventi: Morice, Alain, «1996-1997: l'épopée des Saint-Bernard», *Plein droit*, vol. 101, 2, 2014, pp. 40-44.

²⁴⁴ La legge Pasqua (agosto 1993) ha introdotto alcuni limiti significativi all'ottenimento della cittadinanza francese da parte degli stranieri, tra cui spiccano: la necessità per un minore nato in Francia di manifestare la volontà di ottenere la nazionalità francese, precedentemente assegnato automaticamente; la subordinazione del diritto alle prestazioni sociali alla regolarità della residenza sia dell'assicurato che delle persone a suo carico; alcune disposizioni che impediscono al "cittadino straniero che vive in stato di poligamia" di ottenere un permesso di soggiorno decennale e far beneficiare del ricongiungimento familiare più di un coniuge e l'impossibilità di naturalizzare una persona che era stata precedentemente condannata a sei mesi di prigione. Dal canto suo, la legge Debré (aprile 1997) ha sancito la possibilità di confiscare il passaporto degli stranieri illegali e autorizza anche la conservazione delle impronte digitali degli stranieri che chiedono un permesso di soggiorno, limitando altresì i poteri del giudice in materia di detenzione amministrativa degli stranieri.

Balibar riconosce il peso esercitato dalla “lotta sociale” nel far emergere dibattiti altrimenti inesistenti, ma ricorda anche la portata generale che il termine “insurrezione” deve mantenere: lungi dal configurarsi come episodi rivoluzionari violenti o semplici momenti simbolici di disobbedienza civile, i *combats collectifs* a cui fa riferimento implicano una partecipazione attiva dei cittadini (e dei futuri cittadini); consistono in rivendicazioni dei propri diritti e delle proprie libertà, senza attendere che queste vengano concesse da un benevolo potere statale o, in questo caso, dal “buon governo europeo”. Per questo motivo, *le propre de toute pratique insurrectionnelle en ce sens est de constituer par elle-même une expérience de liberté vécue, extrêmement précieuse, parfois exaltante, que tous les militants d’une cause émancipatrice ont connue.*²⁴⁵

Nella riflessione sulla cittadinanza le lotte dei migranti senza documenti possono costituire "momenti privilegiati di sviluppo della cittadinanza attiva (di partecipazione diretta agli affari pubblici)"²⁴⁶: si tratta infatti di rivendicazioni attive che testimoniano il senso civico dei “non cittadini” e costituiscono la prova effettiva della loro dignità e della volontà di vedersi riconosciuto il titolo di “avente diritto a”, loro negato in nome del principio di nazionalità. Si può quindi sostenere che la mobilitazione dei *sans papiers* e dei loro difensori ha fatto e può far avanzare anche oggi la questione della democratizzazione delle frontiere, della libertà di movimento e del diritto di residenza degli individui *sans droits*, che gli stati tendono a trattare come oggetti passivi del potere discrezionale.

3.2.2 Verso una (ri-)costituzionalizzazione dell’Unione europea e oltre: le prospettive di Luigi Ferrajoli

Le considerazioni di Balibar si riscontrano, per molti aspetti, anche nel pensiero di Ferrajoli, il quale propone una visione critica della cittadinanza europea e ne auspica una rifondazione in termini di inclusione e democratizzazione. Infatti, ricordando le potenzialità alla base del processo di integrazione europea, concepito alle sue origini come “surplus di democrazia” necessario (dopo mezzo secolo di guerre e morte) a garantire la pace tra gli stati europei e la salvaguardia dei diritti dell’uomo, l’autore pone l’accento sulle molteplici crisi che negli ultimi anni hanno

²⁴⁵ Balibar, Étienne, *Droit de cité*, cit., p.75

²⁴⁶ Tassin, *La traversée des frontières*, cit., p.110, Trad.mia

colpito l'Unione, allontanandola dal suo impegno primario e snaturandola degli scopi enunciati all'articolo 3 del TUE²⁴⁷.

Proprio in riferimento all'abbandono dei principi istitutivi la Comunità europea, in un articolo dal titolo emblematico, *Il suicidio dell'Unione europea*, Ferrajoli scriveva:

«L'Europa sta negando se stessa. Non è più l'Europa civile e sociale dei diritti e della solidarietà che fino a pochi anni fa rappresentava un modello per i progressisti di tutto il mondo, ma un'Europa divisa, disuguale e depressa, debilitata politicamente e moralmente, avvertita come ostile da parti crescenti delle popolazioni, nuovamente in preda agli egoismi nazionali, alle pretese egemoniche, ai populismi xenofobi, alle rivalità, alle recriminazioni, ai risentimenti, ai rancori e alle diffidenze reciproche»²⁴⁸.

Sottolineandone le contraddizioni in termini di chiusura ed esclusione, in particolar modo con riferimento alle politiche di cittadinanza, ribadiva:

«L'Unione europea era nata per porre fine ai razzismi, alle discriminazioni e ai genocidi: non per dividere e per escludere, ma per unificare ed includere sulla base dei comuni valori dell'uguaglianza, della solidarietà e dei diritti fondamentali di tutti. Oggi essa sta capovolgendo quel ruolo. Sta mettendo gli Stati membri gli uni contro gli altri e all'interno degli Stati i ricchi contro i poveri, i poveri contro i migranti, i penultimi contro gli ultimi. Sta moltiplicando, con le leggi contro l'immigrazione, le odierne leggi razziali, le disuguaglianze di *status*, per nascita, tra cittadini *optimo iure*, semi-cittadini più o meno stabilmente regolarizzati e immigrati clandestini, ridotti allo *status* di persone illegali o non-persone»²⁴⁹.

Le considerazioni sulle politiche migratorie dell'Unione europea rispecchiano solo alcune delle riflessioni di Ferrajoli sul processo di integrazione comunitaria e le sue attuali derive; nelle sue pagine, infatti, si scorgono molteplici riferimenti anche ad altre sfide trattate in questo elaborato. Per esempio, emerge il problema della legittimità democratica delle istituzioni europee e dell'assenza di una sfera pubblica europea capace di promuovere politiche orientate all'interesse dei popoli europei; e, ancora, il vizio d'origine della costruzione europea, cioè la creazione di un'unione economica prima di un'unione politica e sociale.

²⁴⁷ L'art. 3 del *Trattato sull'Unione europea* è noto poiché è in questa sede che vengono enunciati gli obiettivi principali su cui si fonda l'integrazione, tra cui (art.3.1. TUE) la pace e il benessere dei popoli, lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia senza frontiere interne (art.3.2. TUE).

²⁴⁸ Ferrajoli, *Il suicidio dell'Unione europea*, cit. p.181

²⁴⁹ *Ibid.* p.182

Questi elementi, uniti alla sfida dell'estensione o, addirittura, del superamento della cittadinanza nazionale, si intersecano nelle riflessioni dell'autore e costituiscono la base per quella che Ferrajoli auspica essere una rifondazione dell'Unione europea attuata attraverso un nuovo processo costituente e promossa con l'obiettivo di democratizzazione dell'istituto della cittadinanza, superando altresì la crisi valoriale e identitaria che attraversa l'Unione.

Il giurista evidenzia la necessità di ricostruire un senso di appartenenza comune all'UE e di promuovere una rifondazione istituzionale del potere politico a livello europeo. Da questo punto di vista l'accento viene posto sulla necessità di istituire un'assemblea costituente europea (o attribuire poteri costituenti al Parlamento), poiché unico mezzo per restituire democraticità all'Europa e risolverne i limiti di legittimità. Infatti, in un'ottica di superamento delle sfide fino ad ora menzionate, Ferrajoli pone l'accento sulla necessità di riformare le istituzioni²⁵⁰, incrementando il ruolo partecipativo e rappresentativo dei popoli europei, ma anche, e soprattutto, sull'esigenza di introdurre nuove garanzie ai diritti sanciti dal progetto europeo: per esempio, la promozione di un diritto d'asilo europeo e la concessione della cittadinanza europea (almeno) ai figli di immigrati che nascono in Europa.

La rifondazione costituzionale dell'Unione, attuata mediante processi di unificazione giuridica e di integrazione, finalizzata all'attuazione delle garanzie dei diversi diritti sanciti nei trattati istitutivi, porterebbe ad un cambiamento radicale del modello economico, sociale²⁵¹ e politico, basato su un'unità rinforzata e sull'interesse comune di tutti i paesi membri. Promuoverebbe, inoltre, l'uguaglianza di tutti (e nuovi) cittadini europei nei diritti fondamentali.

²⁵⁰ Oltre all'amento dei poteri del Parlamento europeo, Ferrajoli sottolinea l'importanza di avere liste europee transnazionali; l'istituzione di un governo federale vincolato al parlamento da un rapporto di fiducia o comunque eletto anch'esso su basi europee; la creazione di un vero governo politico dell'economia e l'attribuzione alla Banca centrale europea dei poteri che spettano a tutte le banche centrali; la formazione di partiti e di sindacati europei. Cfr: Ferrajoli, *Il suicidio dell'Unione europea*, p.188

²⁵¹ Nella prospettiva di Ferrajoli il tema di un'"Europa sociale" è centrale: in attuazione del principio di solidarietà stabilito dall'art. 2 del Trattato sull'Unione, il giurista auspica unificazione dei sistemi fiscali e i debiti pubblici degli Stati membri finalizzata, tra le altre cose, a finanziare politiche sociali direttamente europee, tra cui si delinea, per esempio, l'introduzione di un salario minimo lavorativo europeo o l'erogazione di un reddito minimo di dignità o di cittadinanza europea, elemento quest'ultimo propedeutico alla riconquista di credibilità e popolarità dell'Unione tra i popoli europei.

«Solo la garanzia dell'uguaglianza nei diritti e nel diritto può infatti realizzare, sul piano sociale ancor prima che su quello politico, l'unità europea nell'unico senso nel quale l'unità merita di essere perseguita: quale senso di appartenenza di tutti e di ciascuno a una comunità di uguali».²⁵²

Tuttavia, l'auspicio di una (ri-) costituzionalizzazione dell'Unione europea si inserisce in un discorso più ampio dell'autore. Confluita negli ultimi anni nel progetto di ampia portata La Scuola «Costituente Terra», l'idea di una cittadinanza globale, in quanto corollario di un costituzionalismo sovranazionale, capace di stabilire principi e regole con validità universale per proteggere i diritti fondamentali di tutti gli abitanti del pianeta e di creare istituzioni globali di garanzia che li rendano efficaci, è un'idea chiave del pensiero di Ferrajoli.

Questo progetto parte dalla constatazione dell'esistenza di problemi globali dalla cui soluzione dipende la sopravvivenza dell'umanità. Tra essi rientrano essenzialmente: il cambiamento climatico, il rinnovato pericolo nucleare, la crescita delle disuguaglianze su scala planetaria, le dimensioni abnormi della povertà, delle morti per fame e per mancanza di cure, e le migrazioni di coloro che cercano di sfuggire a questi "mali". Per far fronte a questi problemi, viene evidenziata la necessità di promuovere un costituzionalismo sovranazionale, capace di stabilire principi e regole dalla validità universale per proteggere i diritti fondamentali di tutti gli abitanti del pianeta, e di creare istituzioni globali che possano garantirli come, per esempio un servizio sanitario mondiale, un'organizzazione mondiale del lavoro e dell'educazione, una proprietà pubblica planetaria, un sistema fiscale globale.

Il progetto della Costituzione della Terra consiste, concretamente, in un'espansione del paradigma costituzionale oltre lo Stato, prefigurandosi l'obiettivo di attuare un costituzionalismo del diritto internazionale, del diritto privato e dei beni fondamentali²⁵³, obiettivi, questi, sicuramente poco realistici e irrealizzabili in tempi brevi, ma in parte già normativamente presenti all'interno delle dichiarazioni e carte dei diritti e attuabili anche attraverso un ampliamento dei

²⁵²Ferrajoli, *Il suicidio dell'Unione europea*, cit. p.189

²⁵³ Con il termine "beni fondamentali" si fa riferimento a quei beni (e/o risorse) che sono attualmente diventati rari e non più accessibili a tutti, pur essendo vitali. Per questo motivo devono essere garantiti dalla sfera pubblica e non possono essere trasformati in merce, assumendo carattere demaniale. Cfr: Ferrajoli, *Manifesto per l'uguaglianza*, pp. 238-239. Si veda anche, dello stesso autore, il recentissimo saggio *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Milano, Feltrinelli, 2022.

poteri e del ruolo di garanzia di istituzioni internazionali già consolidate²⁵⁴. Attraverso tale dimensione globale, il costituzionalismo sarebbe in grado di affrontare le differenti emergenze dell'umanità, la cui attualità e urgenza, anche a luce della pandemia COVID-19, è rinnovata.

L'idea di un costituzionalismo globale implica anche una riformulazione della cittadinanza: la prospettiva è quella di un superamento della logica escludente di uno status privilegiato (quello di cittadino) e divenuto ormai unico mezzo di accesso ai diritti universali. Si propone, invece, la valorizzazione di una "cittadinanza della terra" che sappia rimettere al centro la persona umana, superare la dicotomia "diritti dell'uomo/diritti del cittadino", garantendo così un effettivo accesso globale ai diritti, inclusi quelli politici, a chi risiede in un determinato territorio.

Quale ruolo potrebbe dunque detenere il "popolo migrante", protagonista delle riflessioni di questo capitolo? Secondo questa prospettiva il popolo dei migranti rappresenta oggi il "soggetto costituente" di un nuovo ordine mondiale e dell'umanità come soggetto giuridico. Ferrajoli propone due argomentazioni a sostegno di questa affermazione: la prima, di carattere oggettivo, consiste nel fatto che l'Occidente non affronterà mai i problemi all'origine delle migrazioni finché non li vivrà come propri e se ne sentirà minacciato, per esempio, a causa di una crescente pressione demografica: «i diritti fondamentali, come insegna l'esperienza, non cadono mai dall'alto ma si affermano solo allorquando la pressione di chi né escluso alle porte di chi è incluso diventa il resistibile»²⁵⁵.

La seconda, invece, ha carattere soggettivo e dipende dalla natura varia e diversificata del popolo migrante e dalle sue costanti (e nel mondo di oggi crescenti) interazioni:

²⁵⁴ Nella prima bozza di lavoro per una Costituente della Terra, gli articoli da 74 a 85 specificano le istituzioni e funzioni di garanzia primaria. Tra queste vengono si identificano: il Consiglio internazionale per i diritti umani; il Comitato di stato maggiore e di sicurezza globale; l'Organizzazione Mondiale della Sanità; l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura; l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura; l'Agenzia garante dell'ambiente; l'Organizzazione internazionale delle prestazioni sociali; l'Organizzazione internazionale del lavoro; l'Agenzia mondiale dell'acqua e il Comitato mondiale per le comunicazioni digitali. (Cfr: <http://labibliotecadialessandria.costituenteterra.it/prima-bozza-di-lavoro-per-una-costituzione-della-terra/>)

²⁵⁵ Ferrajoli, *Manifesto per l'uguaglianza*, cit. p.219

«Il popolo meticcio dei migranti, con le sue infinite differenze culturali, è insomma, a mio parere, il soggetto costituente di un'umanità a sua volta meticcica, unificata quale popolo globale, senza cittadini né stranieri, dall'effettiva garanzia dei diritti di tutti»²⁵⁶.

Questa prospettiva promuove dunque un superamento delle frontiere, che non consiste tanto nell'abolizione su carta dei confini, quanto piuttosto nel palesare la necessità che questi diventino valicabili, un punto di passaggio e di scambio tra i popoli; sostiene che si possa realizzare, attraverso processi di integrazione, un'umanità contaminata, accomunata dalla condivisione, di un unico status, quello della persona umana.

3.2.3 Quale cittadinanza europea oggi? Considerazioni finali

I due punti di vista considerati suggeriscono un ripensamento della cittadinanza in una prospettiva di maggiore inclusione, raggiungibile grazie ad un'estensione significativa dell'accesso alla stessa o, addirittura, attraverso il suo superamento, cioè tramite l'abolizione dei confini traccianti la dicotomia tra “chi è dentro” (e appartiene dunque alla comunità politica e beneficia dei “privilegi” connessi a questo status) e “chi è fuori” (arginato nello stesso esercizio dei diritti fondamentali). Concludendo questa riflessione diventa, dunque, interessante tentare di avanzare alcune suggestioni circa le prospettive di miglioramento, normativo e non, della cittadinanza europea; questo istituto, se debitamente riformato, potrebbe potenzialmente divenire, agli occhi di chi scrive, un vettore di inclusione.

Innanzitutto, se la cittadinanza viene considerata come uno *status* o, per dirla con Mindus, semplicemente «un termine intermedio per compiere con maggiore facilità una serie di operazioni [...], un veicolo di informazione e di ragionamento [...] un ponte concettuale»²⁵⁷, è possibile auspicare, in primo luogo, ad una sua “europeizzazione”. Europeizzare la cittadinanza europea significa svincolarla progressivamente dalla sua forma nazionale e attribuirle un carattere autonomo, in termini di accesso ad essa, ma anche attraverso un'estensione del suo contenuto. Infatti, una rielaborazione della “sostanza”, ovvero dei diritti e dei doveri connessi

²⁵⁶ Ferrajoli, Luigi, Mastro Martino, Fabrizio, *Intervista a Luigi Ferrajoli*, Il Mulino, Fascicolo 5, settembre-ottobre 2019, p. 850

²⁵⁷ Mindus, *Cittadini e no*, cit. p.289

alla cittadinanza, può influenzare anche la dimensione della titolarità di questo status.

Come si è visto, uno dei maggiori limiti nell'accesso alla cittadinanza europea consiste nel fatto che permangono importanti differenze normative a livello nazionale, risolte solo parzialmente con sporadici (e insufficienti) tentativi di cooperazione o omogeneizzazione. Per ovviare a questo problema sarebbe necessario l'abbandono, in alcuni settori problematici (per esempio in materia dei visti, dei permessi di soggiorno, di controllo delle frontiere e delle regole per la naturalizzazione e la perdita della cittadinanza) del principio di sovranità degli stati membri. Sicuramente, come ricordato da Margiotta in *Cittadinanza europea, Istruzioni per l'uso*, negli anni, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha cambiato la propria giurisprudenza²⁵⁸: dapprima mero osservatore, ha progressivamente acquisito una posizione di tutela dei diritti connessi alla cittadinanza europea, *in primis* relativamente alla libertà di circolazione e, successivamente, anche di garanzia dei diritti sanciti nei Trattati istitutivi e nella Carta di Nizza. Ciò nonostante, continua a mancare, e sarebbe perciò auspicabile, una maggiore e progressiva inclusione delle istituzioni europee anche nella definizione dei criteri di acquisizione e perdita dello *status civitatis*.

Parallelamente, per quanto riguarda il contenuto dell'istituto, l'auspicio consiste nel trovare nuovi spazi di inclusione e, allo stesso tempo, democratizzare il *policy making* europeo attraverso l'estensione della titolarità dei diritti politici (in particolar modo il diritto di voto per il Parlamento europeo) agli stranieri residenti in uno stato membro. In questo modo, in base al "principio di coinvolgimento", tutti coloro sottoposti al potere decisionale comunitario contribuirebbero alla sua formazione; inoltre, si andrebbe a creare un elettorato più eterogeneo capace di alimentare un dialogo politico più ampio. Questa misura, concepita di pari passo con un aumento dei poteri del Parlamento europeo (in primis il conferimento ad

²⁵⁸ Un cambiamento di posizione si vede soprattutto dopo la sentenza Zambrano, (*Sentenza della dell'8 marzo 2011. Gerardo Ruiz Zambrano contro Office national de l'emploi*), le cui prospettive sono state anticipate da casi come C-200/02, Zhu e Chen (Racc. pag. I-9925) e Rottmann (sentenza 2 marzo 2010, causa C-135/08). Nello specifico, nella sentenza Zambrano i giudici di Lussemburgo hanno iniziato a trattare la cittadinanza dell'Unione come diritto *ex se*. In questa sede è stato diritto dei minori a non essere allontanati dai propri genitori (diritto all'unità familiare, art.33 della Carta di Nizza) o l'impossibilità di costringere minori ad abbandonare il territorio dell'Unione (e dunque i benefici derivanti dalla loro condizione di cittadini europei) per seguire i propri genitori *sans papiers*.

esso del potere di iniziativa legislativa²⁵⁹) darebbe un nuovo slancio a un'Europa politica che ancora fatica a realizzarsi; porterebbe, inoltre, a un incremento della legittimazione democratica nei confronti dell'Unione ed istituirebbe uno spazio pubblico dinamico, a sua volta propedeutico all'emergere di un senso di partecipazione e di appartenenza oggi carente, fatto di incontri e scontri tra diversi. Tutti i cittadini, o meglio, i residenti sul territorio dell'Unione, sarebbero coinvolti nella definizione di un'Unione più inclusiva e i tentativi "fittizi" di *empowerment* della cittadinanza²⁶⁰ perderebbero la loro ragion d'essere.

Inoltre, riallacciandosi alle considerazioni del capitolo precedente sulla negazione dei diritti politici agli stranieri lungo-residenti e sull'assenza di giustificazioni della loro esclusione, si può ampliare il discorso con riferimento all'inesistenza di motivazioni dietro la decisione del potere pubblico di chi annoverare tra i propri cittadini. Per questo motivo, dovrebbe essere promosso un obbligo di giustificazione delle decisioni, necessario a legittimare la scelta dei criteri di accesso e di perdita della cittadinanza.²⁶¹ Quest'idea, da realizzarsi dapprima a livello nazionale e successivamente sul piano europeo, è fondamentale poiché limita i poteri discrezionali delle autorità pubbliche nel scegliere chi è cittadino, rendendo la decisione sindacabile da parte del soggetto escluso e favorendo altresì un dibattito sulla rilevanza o irrilevanza dei criteri scelti per l'accesso e la perdita della cittadinanza. I cittadini, "chi sta all'interno", non dispone infatti dei mezzi per comprendere i motivi, le scelte e le dinamiche per cui si detiene lo *status* di cittadino e non può nemmeno valutare criticamente una decisione di inclusione ed esclusione; da questo punto di vista non si auspica una vera e propria fine dei "confini della cittadinanza", bensì la giustificazione del modo in cui questi vengono controllati e dunque la possibilità di partecipare alla loro determinazione.

²⁵⁹ In questa sede è interessante ricordare la dichiarazione di Emmanuel Macron in occasione del suo discorso di insediamento alla presidenza semestrale del Consiglio dell'Unione europea al Parlamento europeo del 17 gennaio 2022, in cui è stato annunciato l'impegno della presidenza francese nel sostenere il diritto di iniziativa legislativa del Parlamento europeo. Cfr: <https://www.youtube.com/watch?v=BRCdDE4RLrk>

²⁶⁰ In questo caso vi è un riferimento polemico alla Conferenza sul Futuro dell'Europa menzionata nel primo capitolo. Per quanto questo evento abbia rappresentato e rappresenti tutt'ora un tentativo importante di inclusione dei cittadini nel processo decisionale europeo da parte dell'Unione, ci si interroga circa il significato e la necessità di creare nuovi e provvisori spazi di discussione, nel momento in cui questi spazi sono abitualmente negati a livello istituzionale (vedi le cause istituzionali del deficit democratico analizzate nel capitolo precedente).

²⁶¹ Mindus, *Cittadini e no*, cit. p.293

I criteri di accesso e, in generale, la disciplina della cittadinanza, devono poi trovare spazio all'interno delle fonti primarie, siano esse le costituzioni degli stati membri, nel caso della cittadinanza nazionale²⁶² o i trattati istitutivi e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nel caso della cittadinanza europea. Se, con Mindus, si sostiene che: «la domanda *chi è cittadino* sia una domanda costitutiva dell'ordinamento»²⁶³, è innegabile quanto le norme, definendo la cittadinanza, contribuiscano automaticamente a specificare i rapporti tra chi vive in quell'ordinamento, impattino la natura di quest'ultimo, e partecipino alla definizione dell'identità della comunità in questione.

Come è stato sottolineato a più riprese, l'identità europea è multipla, è fatta di alterità e di scambi, perciò, determinare chi concorre alla sua creazione diventa fondamentale: se si vogliono superare i discorsi artificiosi circa la necessità di “forgiare” un'identità comune e se desidera invece far emergere un'identità europea autentica, capace di dare sostanza al motto europeo “unita nella diversità”, si deve ampliare l'accesso alla cittadinanza così da includere nella definizione di questa identità chi vive l'Europa, chi vi è nato (tramite, per esempio l'estensione a livello europeo dello *ius soli*) e tutelare chi vi arriva.

Tuttavia, non bisogna incorrere nel rischio di dimenticare la complessità dell'istituto della cittadinanza e il significato che questo ha assunto nel corso degli anni; considerazioni differenti possono emergere, infatti, se si tiene presente che la cittadinanza è anche un diritto soggettivo, un mezzo di accesso agli altri diritti. Se si assume la definizione di cittadinanza come “diritto di avere diritti”, non si può dire che l'istituto europeo, anche se ri-edificato ed autonomizzato, cessi di esercitare esclusione; questo non precluderebbe l'esistenza di un “dentro” e un “fuori” dai confini della cittadinanza e questi confini non sarebbero più statali, ma europei.

Perciò, se veramente si vuole dare sostanza e garanzia, se si vuole «realizzare l'uguaglianza di tutti gli esseri umani nei diritti fondamentali»²⁶⁴, la cittadinanza europea non può che essere solo un primo passo, una condizione necessaria ma non

²⁶² A titolo esemplificativo si noti che tale disciplina, in Italia, fa capo principalmente ad una legge ordinaria (L. 91/1992).

²⁶³ Mindus, *Cittadini e no*, cit. 294

²⁶⁴ Art.2 della *Costituzione della Terra*

sufficiente, verso il superamento definitivo del concetto di cittadinanza, verso la constatazione che tali diritti non possano più essere appannaggio di una sovranità (statale o europea che sia), perché la loro stessa esistenza sulla base dell'appartenenza a una comunità rende fallimentare il paradigma di inclusione che le Carte internazionali ed europee portano avanti da più di settant'anni.

Bibliografia

Libri, articoli in libri, articoli in riviste

- Arendt, H., *L'impérialisme*, in « Les origines du totalitarisme », Paris, Gallimard, 2002.
- Balibar, É., *Droit de cité et citoyenneté dans le contexte de l'Europe et de la mondialisation*, in « Le sujet dans la cité », Le Harmattan, 3, 2012, pp.69-79.
- Balibar, É., *Europe et réfugiés : l'élargissement*, in « Multitudes », Association Multitudes, 61, 2015, pp.153-161.
- Balibar, É., Hobsbawm, E., *Une citoyenneté européenne est-elle possible ?*, in « Recherches », La Découverte, 1995, pp.534-559.
- Balibar, É., *La crise de la construction européenne : une fin des cycles ?*, in « Revue Française d'Histoire des Idées Politiques », Le Harmattan, 43, 2016, pp.25-43.
- Balibar, É., *La démocratie après son déclin. Quelques hypothèses pour réécrire la démocratie au-delà du « nous » et du « eux »*, in « Revue du Crieur », La Découverte, 16, 2020, pp.96-113.
- Balibar, É., *Noi cittadini d'Europa, Le frontiere, lo Stato, il Popolo*, trad.it. Anna Simone e Beppe Foglio, Manifestolibri, Roma, 2004, (ed.originale *Nous, citoyens d'Europe? Les frontières, l'État, le peuple*, La Découverte, Parigi, 2001)
- Balibar, É., *Nous, citoyens d'Europe ? Les frontières, l'État, le peuple*, La Découverte, Parigi, 2001.
- Balibar, Étienne, « *L'Europe-frontière et le défi migratoire* », in « Vacarme », Association Vacarme, 73, 2015, pp.136-142.
- Ballangé, A., *Bonne gouvernance ou post-démocratie ? La rationalité économique de l'intégration européenne*, in « Politique européenne », Le Harmattan, 72, 2021, pp.68-92.
- Ballangé, A., *L'hétérologie de l'Europe : Crise Identitaire Ou Défi Altéritaire ?*, in « Le Philosophoire », Vrin, 43, 2015, pp.135-149.
- Ballangé, A., *Une exception exemplaire : la logique paradoxale de l'identité européenne*, in « Raison Publique », Presse de Sciences Po, 80, 2020, pp.43-57.
- Bovero, M., *Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della Democrazia*, Roma, GLF Editori Laterza, 2000.

- Brack, N., *Constitution européenne et légitime démocratique, Les relations difficiles entre l'UE et les citoyens*, in « Politique européenne », L'Harmattan, 47, 2015, pp.146-154.
- Brack, N., Costa, O., *Le Parlement européen : tensions entre efficacité institutionnelle et démocratie*, in « Hérodote », La Découverte, 164, 2017, pp. 199-212.
- Carrera, S., *Walling off responsibility? The Pushbacks at the EU's External Borders with Belarus*, in « CEPS Policy Insights », 2021, pp.1-16.
- Costa, P., *Cittadinanza*. Italia, Editori Laterza, 2014, p.1-2.
- Crépon, M., *Altérités de l'Europe*, Paris, Galilée, 2006, p.11.
- Deleixhe M., Lacroix, J., *Aux bords de la démocratie. Droits de l'homme et politique chez Étienne Balibar*, in « Raison publique », Presse Universitaire de Rennes, 19, 2014, pp.37-51.
- Deleixhe, M. *Sur la possibilité d'un peuple européen*, « Le Philosophoire », Vrin, 53, 2020, p.89-109.
- Delwitte, J., *Comment parler de l'identité européenne ?*, in « L'identité de l'Europe », Chantal Delsol Presses Universitaires de France, Parigi, 2010, pp.123-48.
- Dewitte, J., *L'exception Européenne : Ces Mérites Qui Nous Distinguent*, Editions Michalon, Parigi, 2008.
- Ferrajoli, L. *Manifesto per l'uguaglianza*, Editori Laterza, Bari, 2018.
- Ferrajoli, L., *Audizione alla Camera sulla questione migranti*, 6 novembre 2020, p.3.
- Ferrajoli, L., *Il suicidio dell'Unione europea*, in «Teoria Politica», OpenEdition Journals, 6, 2016, pp.173-192.
- Ferrajoli, L., Mastro Martino, F., *Intervista a Luigi Ferrajoli*, Il Mulino, 5, 2019, pp. 844-852.
- Ferrajoli, L., *Per una Costituzione della Terra*, in «Teoria politica», OpenEdition Journals, 10, 2020, pp.39-57.
- Francesco P., *Europa e giudici nazionali: la guerra delle Corti*, in «Volerelaluna», 2021.
- Itzcovich, G., *Più vicino ai cittadini? Processi costituzionali europei, politica della comunicazione e pubblicità*, in «Filosofia politica», Il Mulino, 2010, pp.467-488.

- Kostakopoulou, T., *Mobility, Citizenship and Migration in a Post-Crisis Europe*, in «Imagining Europe», Roma, Istituto affari internazionali, 2014.
- Lacroix, J. *Vers une démocratie sans droits ?*, in « La Revue Nouvelle », Association la Revue nouvelle, 6, 2018, pp. 62-67.
- Lacroix, J., *Le déclin de l'Union européenne et la fin des droits de l'homme*, in « Tumultes », Éditions Kimé, 55, 2020, pp.107-121.
- Lacroix, J., *Une citoyenneté européenne est-elle possible ?*, in « La vie des idées », 2009, pp.1-14.
- Magnette, P., *Être citoyen européen*, in « Le régime politique de l'Union européenne », Presses de Sciences Po, 2017, pp.255-274
- Margiotta, C., *Cittadinanza europea Istruzioni per l'uso*, Italia, Editori Laterza, 2014.
- Mattéi, J.F., *La barre des accusés*, in « Le procès de l'Europe. Grandeur et misère de la culture européenne », Presses Universitaires de France, Paris, 2011.
<https://www.cairn.info/---page-1.htm>
- Mindus, P., *Chi deve essere cittadino? La teoria della cittadinanza nella Politica di Aristotele*, in «Teoria politica», Nuova serie Annali, 2018, pp.127-137.
- Mindus, P., *Cittadini e no Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze University Press, Firenze, 2014.
- Mindus, P., *Cittadinanza, identità e il sovrano potere di escludere*, in «Ragion Pratica», Il Mulino, Bologna, 2, 2012, pp.477-491.
- Moravcsik, A., *Le mythe du déficit démocratique européen*, in « Raisons politiques », Presse de Sciences Po Bordeaux, 10, 2003, pp. 87-105.
- Morice, A., *1996-1997 : l'épopée des Saint-Bernard*, in « Plein droit », 101, 2014, pp. 40-44.
- Morozzo della Rocca, P., *Immigrazione, Asilo e Cittadinanza*, Maggioli Editore, Roma, 2019, pp.376-379.
- Murand, N., Tassin, É., *La citoyenneté entre les frontières*, in « L'Homme et la Société », l'Harmattan, 160, 2006, pp.17-35.
- Nascimbene, B., *Unione Europea Trattati*, Giappichelli, Torino, 2020, pp.251-253.

- Nemo, P., *Les racines chrétiennes de l'Europe et leur dénégation*, in « L'identité de l'Europe », Chantal Delsol Presses Universitaires de France, Parigi, 2010, pp.45-64.
- Parkin, J., *The Criminalisation of Migration in Europe, A State-of-the-Art of the Academic Literature and Research*, in « CEPS Paper in Liberty and Security in Europe », 61, 2013, pp.4-5.
- Pazé, V., *La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. Un'analisi teorica* in «Teoria Politica» XIX, 1, 2003, pp.69-81.
- Pazé, V., *Chi non è, e chi non vuole essere, rappresentato*, in «Teoria politica», OpenEdition Journals, 10, 2020, pp.123-138.
- Pazé, V., *Diritti*, Editori Laterza, Roma, 2013, pp.4-7.
- Rigo, E., *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata*, Meltemi, Roma, 2017, p.48.
- Rodotà, S., *Diritto di avere diritti*, Laterza, Roma, 2015, p.14.
- Sancis, L.P., *Il costituzionalismo nella teoria del diritto di Luigi Ferrajoli*, in «Ragion pratica», Il Mulino, 2, 2020, pp.844-852.
- Saurugger, Sabine, *Théorie politique Théories et concepts de l'intégration européenne*, in « Références », Presses de Sciences Po, 2020, p.203-222.
- Scharpf, F.W., *Interdependence and democratic legitimation*, MPIfG Working Paper, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, 98, 1998. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/41689/1/639568173.pdf>
- Tagliapietra, A., *Media and Securitisation: The Influence on Perception*, Istituto Affari Internazionali (IAI), 2021.
- Tassin, É., *Au-delà du peuple. Pluralité et cosmopolitique*, in « Tumultes », Édition Kimé, 40, 2013, pp.221-238.
- Tassin, É., *L'Europe cosmopolitique et la citoyenneté du monde*, in « Raisons publiques », 7, 2007, pp.45-62.
- Tassin, É., *La condition migrante. Pour une nouvelle approche du cosmopolitisme*, in « Tumultes », Éditions Kimé, 2, 2018, pp.193-221.

Tassin, É., *La traversée des frontières. L'Europe entre identités et migrations*, in « Raison publique », Presse universitaires de Rennes, 19, 2014, pp. 105-123.

Tassin, É., *Philosophie/et/politique de la migration*, in « Raison publique », Éditions Raison publique, 21, 2017, pp.197-215.

Vitale, E., *Politiche migratorie, tra distruzione e eclissi della ragione*, in « Teoria Politica », 10, 2020, p.274-292.

Fonti di diritto comunitario / sitografia

Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali, *Migration: fundamental rights issues at land borders*, Report, 2020. <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/migration-fundamental-rights-issues-land-borders>

Bayer, L., *Michel opens door to EU funding for border walls*, 2021.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, C 202/02, 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=IT>

Casa della storia europea, *Pagina di benvenuto*, 2022. <https://historia-europa.ep.eu/it/benvenuto-alla-casa-della-storia-europea>)

Comment devient-on citoyen français ?, Vie publique, 2021. <https://www.vie-publique.fr/fiches/23849-comment-devient-citoyen-francais>)

Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri*, 2009. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0313>

Commissione europea, *Joint Communication to the European parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions, Responding to state-sponsored instrumentalisation of migrants at the EU external border*, 2021.

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication_instrumentalisation_migrants.pdf

Commissione Europea, *Conclusioni della Presidenza Consiglio Europeo di Laeken 14 e 15 dicembre 2001*, 2001.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/DOC_01_18

Commissione Europea, *EU Citizenship 2020. Final report – Results of the Public Consultation on EU Citizenship Rights 2020*, 2020.

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7b0ccf6b-5f88-11eb-b487-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-221928634>

Commissione europea, *La governance europea – Un libro bianco*, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, C 287/1, 2001. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52001DC0428>

Commissione europea, *La governance europea – Un libro bianco*, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, C 287/1, 2001. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52001DC0428>

Commissione Europea, *Registro per la trasparenza*, 2021. https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_it#riunioni-con-i-rappresentanti-di-interessi

Commissione Europea, *Statistiche sulla migrazione verso l'Europa*, 2021. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_it

Consiglio dell'Unione Europea, *Allargamento dell'UE*, 2021. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/enlargement/>

Consiglio dell'Unione Europea, *Allargamento dell'UE*, 2021. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/enlargement/>

Consiglio dell'Unione Europea, *Comunicato stampa 14615/04*, 2004. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf

Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione (UE, EURATOM) 2018/994 del Consiglio del 13 luglio 2018 che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento*

- europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, L 178/1, 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32018D0994>*
- Corte di Giustizia delle Comunità Europee, “NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contro Amministrazione olandese delle imposte” Causa 26-62, 1963. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026>
- De Luca, A., *Libia e migrazioni, accordo rinnovato*, ISPI Online Publications, 2021. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ispitel-libia-e-migrazioni-accordo-rinnovato-31152>)
- EASO, Frontex, *2019-2021 Cooperation Plan*, 2019. <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-frontex-cooperation-plan-2019-2021.pdf>
- Eurostat, *Acquisition of citizenship by age group, sex and former citizenship*, 2021. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ACQ/default/table?lang=en&category=migr.migr_cit.migr_acqn
- EASO, *Un'analisi giuridica: procedure di asilo e principio di non refoulement*, 2018 <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Asylum-Procedures-JA-IT.pdf>
- Ferrajoli, L., *Prima bozza di lavoro per una Costituzione della Terra*, 2021. <http://labibliotecadialessandria.costituenteterra.it/prima-bozza-di-lavoro-per-una-costituzione-della-terra/>)
- FRA, *Migration: fundamental rights issues and land borders*, Report, 2020. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-land-borders-report_en.pdf
- Front-lex, *Comunicato stampa del 25 maggio 2021: Presentata un'azione legale contro Frontex, 2021.* <https://www.front-lex.eu/it/2021/05/25/presentata-unazione-legale-contro-frontex/>
- Glossario delle sintesi - Acquis*, Eur-Lex, 2022. <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/acquis.html>

- Glossario delle sintesi - Acquis*, Eur-Lex, 2022. <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/acquis.html>
- Istat, *Report: Cittadini non comunitari in Italia Anni 2020-2021*, 2021. https://www.istat.it/it/files/2021/10/Cittadini-non-comunitari_2020_2021.pdf
- Parlamento Europeo – Commissione per gli affari costituzionali, *Progetto di relazione sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea (2020/2220(INL))*, 2021. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-693622_IT.pdf
- Parlamento Europeo – Ufficio in Italia, *Elezioni europee 2019: affluenza e risultati*, 2019. <https://www.europarl.europa.eu/italy/it/succede-al-pe/elezioni-europee-2019-affluenza-e-risultati>
- Parlamento Europeo, Commissione Europea & Consiglio dell'Unione Europea, *Dichiarazione Comune sulla Conferenza sul futuro dell'Europa*, 2021. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/it_-_dichiarazione_comune_sulla_conferenza_sul_futuro_dell.pdf
- Parlamento europeo, *I cittadini dell'Unione e i loro diritti*, Note sintetiche sull'Unione europea, 2017. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/020101/04A_FT\(2013\)020101_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/020101/04A_FT(2013)020101_IT.pdf)
- Parlamento Europeo, *Risoluzione 2020/2640(RSP) del Parlamento europeo del 19 giugno 2020 sulla situazione nello spazio Schengen in seguito alla pandemia di Covid-19*, 2020. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0175_IT.html
- Piccolino, G., Isernia, P., Colombo, S., Dessi A., Greco, E., *Gli italiani e l'immigrazione*, 2021. <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/gli-italiani-e-limmigrazione-autunno-2021>
- Think tank Parlamento Europeo, *The European Parliament's right of initiative*, 2020. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL_STU\(2020\)655134_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL_STU(2020)655134_EN.pdf)
- Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Versione consolidata) (TFUE), Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, C 202/1, 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT&qid=1645110607365&from=I>

Trattato sull'Unione Europea (Versione consolidata) (TUE), Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, C 326/13, 2012. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

UNHCR, *Convenzione di Ginevra del 1951*, 2004. https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf

Contenuti audiovisivi

<https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-210432>

<https://www.youtube.com/watch?v=Apvc1qFQPLUTRAD>.

<https://www.youtube.com/watch?v=BRCdDE4RLrk>