

Luigi Moccia

Cittadinanza e diritti fondamentali dell'Unione (*)

1. Il senso di un discorso sulla 'cittadinanza europea' in tema di diritti umani.

In tempi di sempre maggiore disaffezione e incomprendimento da parte della gente per il progetto di costruzione dell'unità europea, come dimostrano gli esiti del voto nelle recenti elezioni (del giugno 2009) per il rinnovo del Parlamento europeo, caratterizzati, per un verso, da un indice decrescente di affluenza alle urne e, per altro verso, da un indice crescente di consenso per posizioni, più che nazionaliste, isolazioniste e in qualche caso persino xenofobe, si prova un certo disagio a parlare di 'cittadinanza europea'. Disagio che aumenta, quando poi ci si domandi che senso abbia parlarne con riguardo alla difesa dei diritti umani e al ruolo dell'avvocatura.

Una risposta a questa domanda può essere così data: difesa dei diritti umani e ruolo dell'avvocatura sono temi che, nel caso dei paesi membri dell'Unione, assumono, tanto più nella prospettiva dell'entrata in vigore del Tratto di Lisbona (del dicembre 2007), rilievo europeo. Peraltro considerato che il diritto interno ai singoli ordinamenti nazionali, con i suoi apparati professionali e giurisdizionali, si trova ad essere investito da trasformazioni e sfide poste in essere proprio dal processo di integrazione europea.

Questa esigenza, per così dire, di uno standard giuridico europeo è particolarmente vera nel caso dei diritti umani, a fronte di una realtà complessa e insieme contraddittoria, in quanto caratterizzata da tendenze contrapposte di segno globale e locale, universale e particolare, in un mondo nel quale i confini dell'ordinamento statale e nazionale sfumano, a misura che questo tipo di ordinamento perde i propri caratteri unitari (ottocenteschi) per assumere quelli di un ordinamento plurale, dove vengono sfidati, relativizzati, trasformati tradizionali concetti e istituti o creati di nuovi, così da richiedere al giurista sforzi continui di aggiornamento, per stare al passo con i tempi.

Più in generale, ciò che viene qui in considerazione è lo stretto rapporto, da sempre esistito, tra 'Europa' e 'diritto'.

(*) Relazione al Convegno "La difesa dei diritti umani e il ruolo dell'avvocatura", Consiglio Nazionale Forense, Roma, 19 giugno 2009.

In effetti, c'è stato un tempo, durato parecchi secoli nei quali, sebbene turbati da una lunga scia di sanguinosi conflitti tra popoli europei, la civiltà europea, per costruire la sua identità, ha avuto bisogno, un bisogno essenziale e fondativo, del diritto: prima, il diritto comune, romano e canonico; poi, il diritto naturale, figlio della scolastica cinquecentesca e scopritore dei 'diritti umani', successivamente brevettati dall'illuminismo settecentesco; e ancora, il diritto positivo espressione della sovranità della legge uguale per tutti e garanzia, almeno sulla carta, di certezza dei diritti individuali, nonché del primato dell'ordine giuridico a base del principio di legalità o rule of law. Oggi che la civiltà europea si presenta, così almeno sembra, solidamente piantata su queste sue radici giuridiche, oltre che politico-ideali e culturali, è venuto il tempo, invece, in cui è il diritto ad avere bisogno di Europa: di un respiro europeo; di un lessico europeo; di un giudice e di un avvocato europeo; e, per chiudere il cerchio, appunto, di un cittadino europeo.

Questo cittadino europeo, insieme garante e beneficiario dell'Unione europea come unione di popoli, e non solo di Stati (più o meno sovrani), mentre rappresenta un obiettivo cui tendere e su cui orientare l'intero processo di integrazione europea, riallineandone l'asse originariamente rivolto alle esigenze del mercato¹, stenta tuttavia ad affermarsi nella realtà dell'ordinamento dell'Unione².

Eppure, a questo dato di carattere politico-culturale se ne contrappone un altro di carattere giuridico-istituzionale, secondo cui, in un arco di tempo che va dagli inizi degli anni '90 dello scorso secolo, cioè dal primo Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht, fino al recente trattato di riforma, firmato a Lisbona nel 2007, passando per il trattato costituzionale del 2004 (da cui Lisbona ha attinto molto), notevoli sono stati i progressi che hanno portato a definire, almeno sulla carta, un sistema piuttosto compiuto di cittadinanza dell'Unione.

Di questo sistema vorrei dunque parlare, nella convinzione della utilità, se non, forse, della necessità di un punto di vista unitario — e, tendenzialmente, identitario — da cui muovere per riflettere sulla relazione

¹ Mi permetto di rinviare in argomento a L. Moccia, *Dal mercato alla cittadinanza: per un itinerario 'ideologico' di diritto privato europeo*, in *La Cittadinanza Europea*, 1/2002; Id., *La prospettiva della 'Cittadinanza dell'Unione' come base giuridica per una codificazione europea di diritto privato*, in *La Cittadinanza Europea*, 2/2002 (anche in AA.VV., *Diritto privato europeo. Materiali del Seminario 8-9 novembre 2002*, raccolti da G. Alpa e R. Danovi, Milano, 2004); Id., *Du 'marché' a la 'citoyenneté': a la recherche d'un droit privé européen durable et de sa base juridique*, in *Revue Internationale de Droit Comparé*, 2004.

² Alain Lamassoure, *Le citoyen et l'application du droit communautaire*, Rapport au Président de la République, 8 juin 2008, testo consultabile in rete.

‘soggetto-diritti’ alla luce della trasformazione dell’ordinamento statale in chiave post- e trans-nazionale.

Per osservare, ad esempio, come in questo nuovo tipo di ordinamento, dal lato tanto delle fonti (extra-statali) quanto della società di riferimento (multi-etnica, multi-culturale e multi-religiosa), viene messa in discussione la stessa idea di universalità dei diritti umani, in quanto diritti di un uomo astratto pensato idealisticamente ma anche imposto ideologicamente, quasi a cancellare ogni differenza di tradizione, lingua, cultura e religione, in un mondo invece caratterizzato da forme sempre più accentuate di particolarismo, che reclamano interventi in materia di conflitti riguardanti il terreno accidentato delle identità e dei valori. Un terreno nel quale, ad esempio, il principio di uguaglianza tende a spostare il suo baricentro giuridico verso la garanzia del rispetto delle diversità; secondo l’efficace titolo di una campagna lanciata nel 2006 dal Consiglio d’Europa contro il razzismo e l’intolleranza: «tutti diversi, tutti uguali»³. E dove si assiste a uno slittamento di senso, per cui dai ‘diritti umani individuali’ (universali) si passa ai ‘diritti umani collettivi’, o ‘diritti delle minoranze’: questi ultimi appunto intesi come diritti differenziati e, in apparenza, contrastanti con il fondamentale principio di uguaglianza a base dei primi.

Per osservare, inoltre, che la ‘cittadinanza’ in formato europeo, se concorre, a sua volta, ad arricchire il quadro delle trasformazioni semantiche di un nuovo ordine giuridico post-nazionale, pure ne fornisce una chiave di lettura e cornice di riferimento, quale categoria nuova di cittadinanza, intesa non più come appartenenza a una comunità pre-costituita quanto chiusa al suo interno, ma come mezzo e fine per la realizzazione di situazioni soggettive (libertà e diritti di vario genere: civili, economici, politici, sociali) in uno spazio comune agli ordinamenti che vi aderiscono, nel senso precisamente di comunanza di uno spazio a-statale, cioè delimitato da confini non più territoriali, ma ideali, ossia da valori, principi e regole, a base di un modello di società caratterizzata «dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini»; come si legge nel nuovo Trattato sull’Unione (NTUE, riformato a Lisbona, all’art. 2).

Se, come appare intuitivo, si assume la cittadinanza europea a denominatore di questo spazio comune (di confluenza degli ordinamenti nazionali), è allora evidente che il senso di un discorso in tema non possa, anche per brevità, che concentrarsi su alcuni aspetti di inquadramento e di sintesi, più che di analisi e dettaglio; appunto riguardanti la trasformazione dell’ordinamento statale nel contesto europeo.

³ Consiglio d’Europa, Campagna europea giovanile “Tutti diversi, tutti uguali” per la diversità, i diritti umani e la partecipazione, 29 giugno 2006 (informazione e documenti reperibili in rete).

In proposito, spiccano due questioni principali, tra loro distinte ma connesse, concernenti rispettivamente la base di legittimazione dell'assetto di poteri e competenze formatosi con l'Unione europea e la relazione soggetto-diritti in seno a questo nuovo ordine di tipo post- e trans-nazionale delle fonti e tutele giuridiche. Aspetti e questioni che richiamano a loro volta il problema della qualificazione del (di un) profilo identitario dell'Unione come unione di popoli e di cittadini.

2. Rilievo costituzionale della cittadinanza come fondamento dell'Unione.

Per cominciare dal lato della legittimazione, la questione che si pone, nel solco del resto di un dibattito più generale risalente agli ultimi decenni dello scorso secolo, è quella concernente la sostenibilità e compatibilità democratica dello Stato a dimensione nazionale, come forma chiusa di comunità politica, rispetto alle sfide interne allo Stato stesso, rappresentate, oltre che da tendenze al decentramento e di autonomia dei territori locali, dalla società multi-etnica e multi-culturale, così come dalle sfide ad esso esterne, portate dalla globalizzazione, nel segno in specie della interdipendenza, cooperazione e integrazione tra Stati (almeno al livello di macro-regioni, come nel caso del continente europeo).

Su questo piano di discorso, e per quanto attiene al versante giuridico-istituzionale, vale insistere quanto basta per sottolineare alcuni indici del rilievo costituzionale assunto dalla cittadinanza dell'Unione come vero fondamento della costruzione europea.

Si tratta di una serie di formule contenute nel Trattato di Lisbona, ancora soggetto a ratifica, o meglio nei due testi da esso riformati, rispettivamente, di nuovo Trattato sull'Unione (NTUE) e di Trattato sul Funzionamento dell'Unione (TFUE), che valgono a rafforzarne il valore di elemento caratterizzante l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione, ben oltre il mero riconoscimento — a suo tempo operato dalla Corte di giustizia del Lussemburgo — che soggetti privati (individuali o persone giuridiche) sono titolari di diritti e comunque di interessi riconosciuti e tutelati nell'ambito dell'ordinamento stesso.

Così, con riguardo all'istituzione-simbolo della democrazia, quella parlamentare, è degno di nota il fatto che, mentre nei trattati vigenti si legge che il Parlamento europeo (PE) «è composto di rappresentanti dei popoli degli Stati» membri (TCE, art. 189), riconoscendone quindi carattere di assemblea multi-nazionale, nel nuovo trattato sull'Unione, come riformato a Lisbona (ma non ancora ratificato), si legge, invece, che il PE «è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione» (NTUE, art. 14): prefigurandone un carattere sovra- e trans-nazionale, che bene si combina, per inciso, con la

previsione di «partiti politici a livello europeo» che «contribuiscono a formare una coscienza politica europea» (NTUE art 10, n. 4).

Questo notevole salto terminologico-concettuale s'accompagna poi, nel nuovo trattato di Lisbona, a una serie di altre innovazioni del lessico politico-giuridico della cittadinanza come base di legittimazione democratica dell'Unione, oltre che elemento caratterizzante l'autonomia del suo ordinamento. Qualche ulteriore esempio può tornare utile.

Così, nell'elenco dei compiti-obiettivi dell'Unione, Lisbona pone, innanzitutto, l'obiettivo di offrire ai cittadini dell'Unione «uno spazio di libertà sicurezza e giustizia senza frontiere interne», come obiettivo che precede quello della instaurazione di un «mercato interno» (NTUE art. 3, n. 2 e n. 3, rispettivamente).

Sempre nell'elenco dei compiti-obiettivi dell'Unione, un altro significativo indice di promozione della cittadinanza a fattore esponenziale di una natura 'federale' dell'ordinamento europeo è quello per cui la protezione degli interessi dei cittadini dell'Unione viene prevista con riferimento pure al campo dell'azione esterna dell'Unione: «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini» (NTUE art. 3, n. 5).

In altri termini, questo rilievo costituzionale appare dalla serie di disposizioni con cui l'Unione viene investita di compiti che chiamano direttamente i causa i «suoi cittadini»; e non più, come nei precedenti trattati, i «cittadini degli Stati membri».

Nel medesimo ordine di idee spicca inoltre la disposizione che, nel disegnare il quadro istituzionale di cui l'Unione si avvale per promuovere i valori comuni e perseguire i propri compiti, elenca al primo posto gli interessi dell'Unione, quindi quelli dei *suoi cittadini* e, da ultimo, quelli degli *Stati membri*: «L'Unione dispone di un quadro istituzionale che mira a promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri» (NTUE, art. 13, 1).

La cittadinanza dell'Unione viene poi posta a caposaldo delle «Disposizioni relative ai principi democratici» (costituenti il Titolo II del NTUE), rispettivamente dedicate: *a*) alla democrazia rappresentativa come base del funzionamento dell'Unione; *b*) alla trasparenza delle istituzioni europee e al dialogo con la società civile, insieme *c*) con la democrazia partecipativa (possibilità di presentare proposte di atti normativi d'iniziativa popolare da parte di un milione di cittadini dell'Unione di un numero significativo di Stati membri).

Si tratta della novità maggiore in tema di cittadinanza, fatta propria da Lisbona, sulla scorta del trattato costituzionale del 2004, con il Titolo II precisato, dove viene introdotto il «principio dell'uguaglianza dei cittadini dell'Unione»: nel senso che essi «beneficiano di uguale attenzione da parte delle istituzioni, organi e organismi» dell'Unione stessa (NTUE, art. 9). Al

pari, quindi, di quella degli Stati, padroni dei trattati, l'Europa unione dei popoli e dei cittadini viene pienamente riconosciuta.

Importa subito osservare che tale riconoscimento si traduce nel richiamo alla definizione di cittadinanza dell'Unione, come forma di cittadinanza che si aggiunge a quella nazionale, senza sostituirla. Viene così sanata l'anomalia concettuale del precedente e ancora vigente sistema, che vede la cittadinanza dell'Unione collocata e definita solo nel Trattato istitutivo della Comunità europea (da Lisbona riformato anch'esso sotto la nuova intitolazione di Trattato sul funzionamento dell'Unione). Difatti, stante la collocazione sotto il Titolo dei 'principi democratici' dell'Unione, la formula che definisce la cittadinanza europea come aggiuntiva e non sostitutiva di quella nazionale, ne accresce in realtà il valore complementare o, meglio, di completamento della soggettività politico-giuridica, di un soggetto-cittadino europeo, oltre che nazionale, posto al centro dei processi decisionali dell'Unione.

Vale a dire: in assenza del più assertivo principio della «volontà dei cittadini» come fondamento dell'Unione, con cui si apriva il trattato costituzionale del 2004, il suddetto principio, che impone all'Unione in tutte le sue attività di prestare uguale attenzione ai cittadini, ne approssima tuttavia la sostanza; arrivando, anzi, a istituire, sia pure indirettamente, una sorta di equiparazione tra Stati membri e cittadini dell'Unione, per quanto concerne appunto le espressioni di volontà da cui dipende l'azione dell'Unione stessa.

Da ciò discendono i principi che danno corpo a quella che viene chiamata, in letteratura, la concezione repubblicana di cittadinanza, incentrata sull'idea di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali.

- *Principio della democrazia rappresentativa*, secondo cui il «funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa» (NTUE, art. 10, n. 1); precisandosi che il PE è la sede della rappresentanza diretta dei cittadini dell'Unione, mentre il Consiglio europeo è la sede della rappresentanza degli Stati.

- *Principio della democrazia partecipativa*, in virtù del quale può essere avanzata (davanti alla Commissione europea) proposta di atti normativi di iniziativa popolare, da parte di almeno 1 milione di cittadini di un numero significativo di Stati membri (NTUE art. 11, n. 4).

- *Principio di prossimità delle decisioni*, di riflesso e in conformità al *principio di sussidiarietà*, caratterizzante l'idea stessa di Unione come «unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa» (NTUE, art. 1, 2).

- *Principio di trasparenza, principio del dialogo e della consultazione* con la società civile e le parti sociali (NTUE, art. 11, 1-2).

- *Principio della partecipazione dei partiti politici* al livello europeo, come tramite di espressione della volontà dei cittadini dell'Unione.

Il tutto sintetizzabile nella formula (di cui all'art. 10, NTUE): «Ogni cittadino ha diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le

decisioni saranno prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini».

3. Il binomio cittadinanza-diritti fondamentali dell'Unione.

Questo sistema della cittadinanza europea, così formalmente disegnato, già presente per taluni aspetti nei trattati vigenti, ma soprattutto completato da Lisbona, riprendendo in gran parte il contenuto del trattato costituzionale del 2004, trova una ulteriore e solida base di appoggio nella *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*, siglata e solennemente proclamata a Nizza nel 2000, quindi adattata e di nuovo solennemente proclamata a Strasburgo nel dicembre del 2007. Una Carta, è appena il caso di aggiungere, destinata, con l'auspicata ratifica del Trattato di Lisbona a divenire diritto europeo vigente a tutti gli effetti: inclusi quelli del suo primato nei rapporti con il diritto interno degli Stati membri; con la possibilità, quindi, per il giudice nazionale di procedere alla disapplicazione di norme di diritto interno che fossero ritenute contrastanti con il contenuto delle disposizioni (precettive) della Carta stessa⁴.

In tal senso, la medesima chiave interpretativa che fa, almeno formalmente, della cittadinanza europea un fondamento di legittimazione democratica dell'Unione consente di spiegarne un'altra importante funzione di rilievo costituzionale, per rapporto all'Unione come processo e modello di integrazione e coesione attraverso i diritti: diritti la cui titolarità e portata hanno riferimento allo scenario sovranazionale dell'ordinamento dell'Unione stessa, in quanto ordinamento autonomo, a sua volta fondato sul principio di cittadinanza, ovvero, formalmente, sulla volontà dei cittadini, al pari di quella degli Stati ('principio dell'uguaglianza dei cittadini dell'Unione', di cui s'è detto in precedenza, *sub 2*).

Il punto può esser colto assumendo che con la Carta di Nizza la cittadinanza europea diventa essa stessa diritto fondamentale dell'Unione.

La cosa non è di poco conto, dal punto di vista della definizione complessiva di un sistema della cittadinanza europea: perché impone di guardare ben oltre la dotazione di 'diritti specifici' (*special rights*) che, sia

⁴ In occasione della proclamazione della Carta avvenuta solennemente nell'aula del Parlamento europeo con sede a Strasburgo, ad opera dei rappresentanti delle tre istituzioni europee (Consiglio europeo, Parlamento e Commissione europea) è stato dichiarato dal Presidente della Commissione europea (José Manuel Barroso) che: «Firmando e proclamando la Carta, i Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione suggellano pubblicamente la loro volontà irrevocabile di renderla giuridicamente vincolante per le istituzioni dell'Unione. I diritti dei cittadini europei ne risulteranno rafforzati in settori cruciali come la dignità umana, le libertà fondamentali, l'uguaglianza, la solidarietà, la cittadinanza e la giustizia».

nei trattati, sia nella Carta, vengono associati alla nozione di cittadinanza dell'Unione.

Sinteticamente e per completezza d'informazione, possono qui ricordarsi quali sono questi diritti, previsti già nell'attuale Trattato istitutivo della Comunità europea, ma ugualmente riprodotti nel nuovo Trattato sul funzionamento dell'Unione, a cui se ne aggiungono alcuni altri stabiliti dalla Carta di Nizza:

- il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, diritto peraltro accessibile, a determinate condizioni, ai cittadini di paesi terzi legalmente residenti nel territorio di uno Stato membro;
- il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del PE e a quelle comunali;
- il diritto alla tutela diplomatica e consolare nei paesi terzi in cui lo Stato di cui il richiedente è cittadino non è rappresentato;
- il diritto di presentare petizioni al PE e di ricorrere al mediatore europeo, diritti peraltro accessibili anche a cittadini di paesi terzi;
- e ancora, il diritto a una buona amministrazione a sua volta articolato in una serie di aspetti particolari;
- il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni e di altri organismi dell'Unione, anche questo estensibile ai cittadini di paesi terzi.

Orbene: la cittadinanza europea, nella sua duplice natura e funzione di fondamento di legittimazione democratica (principio dell'uguaglianza dei cittadini) e di diritto fondamentale dell'Unione, diventa la pietra angolare dell'intero edificio europeo, per molti versi ancora in costruzione, ovvero esistente allo stato di progetto quale modello di integrazione e coesione che prende corpo attraverso i diritti: diritti che non trovano più il loro fondamento immediato nella (sola) appartenenza allo Stato-nazione; ma che, anzi, intendono contrastarne la chiusura entro la (sola) sfera della sovranità statale, per aprirli invece a una dimensione (sovra- e trans-nazionale) di spazio comune senza frontiere interne, oggettivamente disconnesso dalla nazionalità e ricollegabile invece alla residenzialità.

Vale a dire: la garanzia della non discriminazione in base alla nazionalità tra cittadini degli Stati membri in quanto tutti ugualmente cittadini europei significa che questa forma di cittadinanza assume rilievo proprio, di completamento della soggettività, con riguardo a uno spazio, quello dell'ordinamento dell'Unione, presidiato da un diritto, di cui pure sono interpreti giudici e avvocati nazionali, che ne fa uno spazio effettivo di vita e di lavoro, di libertà e di parità di trattamento, di sicurezza e di solidarietà, di tutele giuridiche: in una parola, di cittadinanza come emblema di europeità. Una cittadinanza, appunto, di secondo grado o 'cittadinanza delle cittadinanze'; una sorta di contenitore entro il quale le cittadinanze 'particolari' (nazionali, regionali e altre ugualmente espressive di vincoli di appartenenza a determinate comunità-collettività, di lingua o di fede) trovano nella dimensione europea dei valori e diritti fondamentali un comune denominatore riferito allo spazio comune, senza frontiere interne, di

libertà, sicurezza e giustizia; spazio residenziale aperto ai cittadini degli Stati membri, ma anche, a determinate condizioni, ai cittadini di paesi terzi (gli unici, de resto, cui spetta a rigore la qualificazione di ‘stranieri’, ovvero di cittadini ‘extra-comunitari’).

Questa idea di ‘cittadinanza residenziale’, compiutamente laica, può esser vista come emblema, altresì, della porosità dei confini nazionali. Così associata alla possibilità di integrazione attraverso i diritti, la cittadinanza europea opera infatti sul piano della realizzazione dell’essere umano come persona. Là dove la condizione naturale quanto universale dell’essere umano non è certo l’apolidia; ma il suo stare insieme con altri esseri umani in una comunità-società capace di accogliere senza discriminare, di includere senza annullare la diversità culturale. Per cui, ad esempio, nello spazio europeo di cittadinanza si spiega meglio la norma della Carta di Nizza che impone all’Unione di rispettare, in nome dell’uguaglianza, la diversità linguistico-culturale compresa quella religiosa (art. 23). Come pure la norma che rafforza la tutela del diritto d’asilo in nome della libertà, non certo la libertà di circolazione, ma la libertà dalla paura e dal bisogno, facendo divieto agli Stati della pratica delle espulsioni collettive (art. 19).

4. Cittadinanza-identità europea.

A conferma di questa lettura del sistema della cittadinanza europea, è appena il caso di ricordare che il binomio cittadinanza-diritti fondamentali dell’Unione inaugura, per così dire, la grande stagione costituzionale del processo di integrazione europea: che non inizia con la prima Convenzione (quella della fine degli anni ’90, ai cui lavori si deve la Carta di Nizza), né con la seconda Convenzione (quella dei primi anni del 2000, ai cui lavori si deve la versione originaria del trattato costituzionale). Ma inizia nel febbraio del 1984, con l’approvazione da parte del Parlamento europeo del progetto di trattato che istituisce l’Unione europea: testo a cui hanno largamente attinto i successivi trattati; ispirato e fortemente voluto da Altiero Spinelli; opera in particolare di un gruppo di giuristi del calibro di Francesco Capotorti, Meinhard Hilf, Francis Jacobs e Jean-Paul Jacqué.

Non a caso, infatti, i primi articoli di quel progetto sono dedicati, rispettivamente, alla «cittadinanza dell’Unione» (art. 3) e ai «diritti fondamentali» (art. 4). Come a definire, appunto, su queste basi il modello di Unione, come unione innanzitutto di cittadini.

L’eco del messaggio di allora, a rileggere in particolare quegli articoli, può ritrovarsi oggi nel preambolo della Carta di Nizza, dove si legge che l’Unione «pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell’Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia».

In tal modo, la cittadinanza come diritto, tra gli altri diritti fondamentali in cui si declinano i valori a base dell'Unione, quali «dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze» (quali sono indicati nell'art. 2 del NTUE), assume rilievo di elemento costitutivo e interpretativo dell'ordinamento dell'Unione europea: quale modello di integrazione e coesione che trova, nella plusvalenza di diritti al livello europeo, per via del carattere additivo o, meglio, complementare della cittadinanza dell'Unione, il proprio asse direzionale. Un asse rivolto verso la formazione di un ordine giuridico fondato, nella sua dimensione sovra- e trans-nazionale, sulla cittadinanza intesa non più (solo) come statuto di appartenenza, mancando sia un territorio proprio dell'Unione che un popolo europeo, ma (anche e soprattutto) come spazio di condivisione di valori e di esercizio di diritti. Uno spazio pubblico popolato di soggetti che dal rispetto di quei valori e diritti (umani) traggono o possono altresì trarre, in comune, un motivo identitario del loro essere europei: secondo la nota tesi del patriottismo costituzionale (di Jurgen Habermas).

Con questo richiamo al patriottismo o, se si preferisce, alla religione laica dei diritti umani è possibile, in conclusione, richiamare pure il ruolo dell'avvocatura in difesa di tali diritti nello scenario europeo di un ordine giuridico incentrato sul binomio cittadinanza-diritti fondamentali dell'Unione.

Un ruolo di grande responsabilità, ovviamente: che compete ai giuristi, teorici e pratici, nel processo di costruzione dell'Europa unita; e che porta con sé l'esigenza di sviluppare una sempre più informata consapevolezza del profondo rinnovamento culturale e tecnico-giuridico implicito nel processo di integrazione europea, così come delle potenzialità ancora inesprese di tale processo. Con riguardo in particolare alle possibilità applicative della Carta di Nizza/Strasburgo; da parte di legali che sappiano maturare, insieme con questa consapevolezza, la capacità e l'impegno professionale a fare del diritto europeo la vera linea di divisione — per dirla con linguaggio spinelliano — tra giuristi che hanno a cuore il progresso del diritto, in misura adeguata alle esigenze di una società plurale, complessa quanto composita, e coloro invece che resistono su posizioni se non proprio di chiusura nazionale, di sospettosa diffidenza o di provinciale sufficienza o, peggio, di colpevole ignoranza.