

Rivista N°: 4/2020  
DATA PUBBLICAZIONE: 03/12/2020

AUTORE: Francesca Polacchini\*

## SOLIDARIETÀ E DOVERI PER UNA CITTADINANZA EUROPEA IN COSTRUZIONE: DAI DIRITTI DI CITTADINANZA AD UNA COMUNITÀ SOVRANAZIONALE DI DIRITTI E DOVERI\*\*

*Sommario: 1. Considerazioni introduttive. - 2. La valorizzazione della base assiologica dell'Unione e il superamento della pregiudiziale economicista come precondizioni per l'edificazione di una comunità politica europea. - 3. La solidarietà nella dimensione assiologica e teleologica del TUE: valore (ex art. 2), obiettivo (ex art. 3) e principio (ex art. 21) del processo di integrazione europea. - 4. La solidarietà nell'ambito del TFUE. - 5. I riferimenti al principio di solidarietà nel contesto della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. - 6. Solidarietà e cittadinanza. Alcune osservazioni intorno alla composita dimensione semantica dello status civitatis. - 6.1. Il senso dei doveri di solidarietà per la composizione di una compiuta cittadinanza. - 7. La parabola evolutiva della cittadinanza europea: il significato dell'istituzione di uno status civitatis comune. - 7.1. Le debolezze della cittadinanza europea: l'assenza di un discorso autenticamente europeo sulla cittadinanza. - 7.2. Il popolo europeo alla ricerca di identità: la cittadinanza europea sospesa tra la no demos thesis e itinerari concettuali alternativi. - 8. Il significato dei doveri di solidarietà nel conferire completezza all'istituto della cittadinanza europea. - 9. Doveri tributario del cittadino europeo e funzioni della fiscalità europea: prospettive de iure condendo. - 10. Alcune riflessioni conclusive: solidarietà e doveri come elementi imprescindibili di una cittadinanza europea in costruzione.*

### 1. Considerazioni introduttive

Il lavoro intende porre in luce i legami che intercorrono tra solidarietà, doveri e cittadinanza ed evidenziare come gli stessi risultino essenziali per la costruzione di una dimensione politica europea.

---

\* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università di Bologna.

\*\* Il testo approfondisce la relazione presentata in occasione del Convegno "Pago, dunque sono. Il futuro dell'UE tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea", svoltosi all'Università di Firenze il 28 novembre 2019. La relazione è destinata alla pubblicazione nel volume "Il futuro dell'UE tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea" (a cura di M. Campus, S. Dorigo, V. Federico e N. Lazzarini), FUP, Firenze, 2020.

La capacità dell'Unione europea di porsi come luogo della solidarietà, nel quale il confronto politico si sviluppi nella direzione anche del raggiungimento di obiettivi di giustizia sociale ed equità, rappresenta la *condicio sine qua* non per il consolidamento della legittimazione dell'Unione e del progetto di integrazione europea. L'obiettivo con il quale l'Unione deve misurarsi per affrontare la crisi di legittimazione che sta attraversando, complici la diffusione di movimenti sovranisti e le difficoltà registrate nel dare risposte alla crisi sanitaria, economica e umanitaria, è quello di dare prova di essere all'altezza di progettare politicamente il futuro dei cittadini europei, facendosi carico anche delle posizioni di fragilità e debolezza, e di essere un luogo di solidarietà e di condivisione di responsabilità e progetti comuni in ambiti particolarmente delicati e strategici. La crisi di legittimazione delle istituzioni dell'Unione, spesso percepite come inadeguate a rispondere ai grandi temi che stanno segnando il percorso storico del processo di integrazione europea, si riflette inevitabilmente sul concetto di comunità e di popolo europeo. La legittimità di un'organizzazione istituzionale, sia essa statale o sovranazionale, è il «riflesso della consapevolezza» dei cittadini che esiste un bene comune che viene perseguito dall'ente esponenziale e che fonda l'accettazione del vincolo che unisce gli individui in «un'unica comunità di destino»<sup>1</sup>. È quindi importante interrogarsi sugli elementi che possono contribuire a cementare quel senso di unità che rappresenta la preconditione per poter immaginare una futura comunità politica europea e per irrobustire il consenso che deve circondare l'attività delle istituzioni dell'Unione.

Entro questo orizzonte di senso, nel lavoro saranno affrontati tre profili strettamente connessi. Il primo versante oggetto di analisi è il profilo normativo dell'impianto dei Trattati e della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, all'interno dei quali si estrarranno le disposizioni che contengono la menzione del principio di solidarietà. Come emergerà dalla ricognizione delle menzionate norme, il significato che la solidarietà assume in seno ai Trattati è significativamente differente da quello che esprime nel contesto della Carta; si tratta, inoltre, di un principio che il sistema europeo declina a livello normativo solo nei rapporti tra Stati, non nei rapporti tra cittadini e Unione. Il secondo profilo di indagine attiene alla costruzione del rapporto tra solidarietà e cittadinanza europea ed investe il ruolo che la solidarietà, assunta in una dimensione di doverosità, può esercitare nel qualificare lo *status* di una nuova cittadinanza europea. Infine, all'interno del contesto teorico definito mediante l'esame dei menzionati profili, ci si domanderà come l'istituzione di un tributo proprio dell'Unione e di meccanismi di controllo sulla destinazione delle risorse mediante lo stesso acquisite possa contribuire a rafforzare i legami tra solidarietà e cittadinanza e il vincolo che unisce il cittadino europeo all'Unione.

---

<sup>1</sup> F. ROSSOLILLO, *La sovranità popolare e il popolo federale mondiale come suo soggetto*, in *Il Federalista*, 1995, n. 3, p. 157.

## 2. La valorizzazione della base assiologica dell'Unione e il superamento della pregiudiziale economicista come precondizioni per l'edificazione di una comunità politica europea

Come noto, alle origini del processo d'integrazione europea l'ordinamento comunitario presentava un carattere settoriale e manifestava la propria incidenza soltanto su alcuni aspetti della vita associata, fondamentalmente sulle quattro libertà caratterizzanti il mercato comune. Sebbene, come rilevato da Autorevole dottrina, la persona umana apparisse sin dagli inizi uno degli assi portanti dell'impianto comunitario<sup>2</sup>, l'architrave della costruzione europea doveva essere rintracciato, almeno secondo l'ispirazione originaria, nella costituzione economica europea, ovvero nel complesso di principi destinati a regolare il mercato e lo svolgimento delle attività economiche<sup>3</sup>. È sulle fondamenta della coesione economica voluta dall'ordinamento comunitario e sull'abbattimento delle prime barriere doganali che è stata progressivamente costruita l'idea di un'integrazione di tipo anche politico, che ha condotto a dipingere l'organizzazione comunitaria come un ente a fini tendenzialmente generali, come momento di aggregazione di una determinata collettività. A questo proposito, è stato rilevato che «Quando fu ideata da Jean Monnet agli albori dell'Europa comunitaria, i leader degli Stati coinvolti condividevano un progetto politico preciso dal forte contenuto valoriale: la definitiva pacificazione del continente. Le nuove istituzioni nacquero quindi con un potenziale evolutivo di natura politica che ne compensava la settorialità, l'imperfezione formale, il deficit di democrazia»<sup>4</sup>.

L'evoluzione dei trattati e la copiosa ed articolata giurisprudenza della Corte di Giustizia all'insegna del primato e della diretta applicabilità del diritto comunitario sulle norme, anche costituzionali, degli ordinamenti interni hanno contribuito a realizzare un'estensione delle competenze e delle finalità della Comunità europea<sup>5</sup>. La progressiva configurazione dell'ordinamento comunitario come ente a fini tendenzialmente generali richiedeva un insieme di valori ai quali ispirarsi, in mancanza di una Carta costituzionale nella quale potessero trovare espressione<sup>6</sup>. Ai fini della creazione di un ordinamento politico è necessario che la *societas* che in esso si riconosce esprima valori sostantivi in grado di realizzare una sintesi di quelli delle collettività che la compongono: «occorre, in altri termini, come è stato nella dottrina ripetutamente e criticamente sottolineato, che si consolidi presso i consociati un sentimento di appartenenza, non meramente occasionale, ma strutturale e ideale, ad

---

<sup>2</sup> L. MEZZETTI, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in P. Costanzo, L. Mezzetti, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 117.

<sup>3</sup> P. BORIA, *Diritto tributario*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 109.

<sup>4</sup> R. CINQUANTA, *Cittadinanza europea e popolo federale europeo: una rivoluzione concettuale*, in *Cittadinanza europea*, 2/2017, p. 100.

<sup>5</sup> F. SORRENTINO, *Brevi riflessioni sui valori e sui fini dell'Unione nel progetto di costituzione europea*, in *Dir. pubbl.*, 2003/3, p. 810.

<sup>6</sup> F. SORRENTINO, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Pol. dir.*, 2001/2, pp. 185 ss.

un'organizzazione comune e soprattutto la consapevolezza di un destino comune»<sup>7</sup>. Pertanto, allo straordinario processo di ampliamento delle attribuzioni dell'Unione ha corrisposto un percorso di definizione del fondamento politico e ideale dell'*iter* di integrazione europea e dei suoi obiettivi<sup>8</sup>. In altri termini, il superamento della pregiudiziale mercantilistica e l'acquisizione di una dimensione e prospettiva di azione generale ha richiesto l'ancoraggio del sistema europeo ai principi comuni ai moderni sistemi democratici.

Oggi i valori dell'Unione sono enunciati già nei "Considerando" del TUE e soprattutto nei primi articoli dello stesso. I valori dell'Unione non possiedono soltanto una forte carica ideale e politica, ma altresì generano conseguenze giuridiche per le istituzioni dell'Unione e per gli Stati membri in caso di loro mancato rispetto. Con riferimento alle prime, i valori innervano la dimensione degli obiettivi dell'Unione e condizionano l'attività delle istituzioni sovranazionali. In tale prospettiva, i valori assurgono a parametro di legittimità della produzione normativa e dei comportamenti degli organi<sup>9</sup>. In relazione agli Stati, il rispetto dei valori fondanti l'ordinamento europeo si pone come preconditione ai fini dell'adesione all'Unione (art. 49 TUE) e come requisito per il godimento dei diritti previsti dai trattati. Nel caso in cui esista un evidente rischio di grave violazione da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2 TUE, l'art. 7 TUE prevede l'attivazione di una procedura che può condurre alla sospensione di alcuni diritti previsti dai trattati, incluso il diritto di voto.

La dimensione assiologica su cui poggia l'impianto normativo dell'Unione è contraddistinta dall'emersione del principio di solidarietà, che compare in molteplici occasioni nell'ambito del TUE, del TFUE e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) che, come noto, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha acquisito lo stesso valore giuridico dei Trattati. La valenza contenutistica del principio *de quo* non è riconducibile ad una prospettiva unitaria, posto che la sua portata normativa varia a seconda del contesto nel quale si trova espresso. Il significato che il principio assume nei Trattati non è lo stesso che ricorre in seno alla Carta di Nizza, nella quale compare sia come contenitore assiologico che raccoglie una frammentata serie di situazioni giuridiche soggettive, sia come riferimento valoriale idoneo a fondare i doveri e le responsabilità che il Preambolo riconosce in capo a coloro che beneficiano dei diritti previsti dalla Carta e proietta a favore "degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future".

Come emergerà dalla ricognizione delle principali disposizioni che contengono la menzione del principio di solidarietà, la solidarietà costituisce un concetto trasversale nell'ordinamento giuridico dell'Unione e si esprime in una pluralità di dimensioni. Nel contesto dei Trattati, la solidarietà si manifesta sia in una dimensione interna, quale principio in grado di promuovere e favorire l'intensificazione di un legame più stretto tra gli Stati, sia in una dimensione esterna, proiettandosi oltre i confini dell'Unione e assumendo il ruolo di principio volto a governare i rapporti che l'Unione instaura con gli altri Stati. Nella prospettiva in-

---

<sup>7</sup> F. SORRENTINO, *Brevi riflessioni sui valori e sui fini dell'Unione nel progetto di costituzione europea*, cit., p. 812.

<sup>8</sup> R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 390 ss.

<sup>9</sup> R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 392.

terna all'Unione, la solidarietà è declinabile in una dimensione orizzontale, nella quale interviene nei rapporti tra Stati membri, e verticale, informando i rapporti tra Unione e Stati membri.

### **3. La solidarietà nella dimensione assiologica e teleologica del TUE: valore (ex art. 2), obiettivo (ex art. 3) e principio (ex art. 21) del processo di integrazione europea**

La solidarietà, nella veste di valore sul quale, ex art. 2 TUE, indirettamente si fonda l'Unione e di obiettivo dell'azione dell'Unione, è emersa proprio nel contesto sopra delineato di fondazione dell'ordinamento dell'Unione sulla base dei principi e valori costitutivi del patrimonio costituzionale comune agli Stati membri. È sulla base di uno spirito di solidarietà e collaborazione che vengono creati i presupposti per la cooperazione tra gli Stati membri e si giunge alla creazione prima delle tre Comunità poi dell'Unione europea. Come osservato, il processo di integrazione europea risulta caratterizzato sin dagli albori dalla condivisione di obiettivi e interessi tra gli Stati e da un vincolo di solidarietà che valeva a differenziare i trattati comunitari dagli ordinari trattati internazionali, generalmente volti alla definizione e composizione di interessi confliggenti<sup>10</sup>.

La solidarietà rappresenta un valore fondamentale del processo di costruzione dell'edificio comunitario sin dalla dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, nella quale si riconobbe che «[l']Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto». Richiamando l'idea di Schuman, una prima dimensione della solidarietà sarebbe, quindi, di ordine fattuale, creata cioè dalla circostanza stessa dell'interdipendenza che lega gli Stati membri e del consenso degli stessi a condividere la gestione di determinate materie cedendo parte della propria sovranità. La solidarietà di fatto è, inoltre, alla base dell'istituzione della CECA, che nel Preambolo chiariva come «l'Europa non si potrà costruire altro che mediante concrete realizzazioni che creino innanzitutto una solidarietà di fatto, e mediante l'instaurazione di basi comuni di sviluppo economico». Inoltre, quale principio le cui potenzialità si coniugano in modo inscindibile con l'obbligo di leale cooperazione<sup>11</sup>, che ne costituisce diretto precipitato, parte della dottrina riconosce nella solidarietà il principio sul quale si fondavano anche le altre Comunità, CEE e CEEA<sup>12</sup>.

Nel contesto del TUE, la solidarietà emerge nell'ambito dell'art. 2, dedicato ai valori sui quali si fonda l'Unione. Pur non rientrando all'interno dei valori fondativi dell'Unione, la solidarietà è menzionata come principio che fa parte del patrimonio assiologico degli Stati membri. Precisamente, l'art. 2 dispone che «i valori sui quali si fonda l'Unione sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla

---

<sup>10</sup> L. MEZZETTI, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, cit., p. 118.

<sup>11</sup> Articoli 86 del Trattato CECA, 5 del Trattato CEE (poi 10 TCE) e 192 del Trattato CEEA.

<sup>12</sup> G. MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. Cagliano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 370.

tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». Sebbene la formulazione linguistica dell'art. 2 non consenta di inscrivere la solidarietà tra i valori fondativi dell'UE, la sua natura di principio fondante dell'Unione è stata recentemente rimarcata dal Parlamento europeo nella Risoluzione del 17 aprile 2020 sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze, nella quale viene sottolineato che «la solidarietà tra gli Stati membri non è un'opzione bensì un obbligo previsto dai trattati e fa parte dei nostri valori europei» e viene evidenziata la necessità «che tutte le future azioni degli Stati membri siano guidate dal principio fondante dell'Unione di solidarietà e di leale cooperazione».

Sebbene testualmente non figuri quale valore fondativo dell'Unione, la solidarietà rientra invece tra gli obiettivi dell'Unione, all'interno dei quali è declinata in una triplice dimensione: come solidarietà intergenerazionale, come solidarietà tra gli Stati membri in un contesto di promozione della coesione economica, sociale e territoriale, come ribadito dal Protocollo n. 28 sulla coesione economica, sociale e territoriale e, infine, come solidarietà tra i popoli, da promuovere nelle relazioni dell'Unione con il resto del mondo (art. 3, par. 3, TUE). L'obiettivo della promozione della solidarietà tra Stati membri, precedentemente contenuto nell'art. 2 TCE, viene generalizzato, in quanto incluso tra i fini generali dell'Unione, e "costituzionalizzato"<sup>13</sup>, entrando a far parte dell'*acquis* costituzionale dell'Unione europea.

Non può, inoltre, essere trascurata la presenza, in seno alla dimensione finalistica dell'Unione, dell'obiettivo di un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che miri alla piena occupazione e al progresso sociale, dove l'aggettivo 'sociale', collocato tra economia e mercato, sembra promuovere un tentativo di riequilibrio tra valori sociali e finalità economiche, nell'ottica di un'integrazione tra solidarietà e mercato. Allo stesso tempo, il riferimento "all'economia di mercato aperta ed in libera concorrenza" viene trasferito nel Protocollo 27. Il nuovo art. 3, par. 3 deve, poi, essere coordinato con l'art. 9 TFUE, in virtù del quale, nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e delle sue azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse, in particolare, alla promozione di un elevato livello di occupazione, alla garanzia di un'adeguata protezione sociale e alla lotta contro l'esclusione.

La solidarietà è proiettata anche all'esterno dell'ordinamento dell'Unione europea, orientando le disposizioni generali sull'azione esterna dell'UE e le disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC). Con riferimento alle disposizioni generali sull'azione esterna dell'UE, l'art. 21 prevede, infatti, che «L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale». La formulazione della disposizione è chiarissima nell'inscrivere la solidarietà tra i principi che hanno informato la creazione dell'Unione, il

---

<sup>13</sup> P. MANZINI, *La solidarietà tra Stati membri della Unione europea: un panorama "costituzionale"*, in L. Manderieux, M. Vellano (a cura di), *Etique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 143.

suo sviluppo e il suo allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo. Pertanto, si può ritenere che, sebbene testualmente non compaia tra i valori dell'Unione, mediante l'art. 21 TUE la solidarietà acquisti il valore di principio fondamentale dell'Unione.

Con riguardo alle disposizioni specifiche sulla PESC, viene in rilievo l'art. 24, par. 2, TUE secondo il quale «Nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna, l'Unione conduce una politica estera e di sicurezza comune fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri». Alla disposizione deve essere accostato il paragrafo 3, il quale stabilisce che «Gli Stati membri sostengono attivamente la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca. Gli Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali». Nel settore della PESC, la “reciproca solidarietà politica” tra Stati membri rappresenta, quindi, il fondamento della politica estera dell'Unione e anima lo spirito che deve guidare gli Stati membri nel sostenere tale politica<sup>14</sup>.

#### **4. La solidarietà nell'ambito del TFUE**

Nel contesto del TFUE si rinvengono molteplici riferimenti al principio di solidarietà.

Nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario, come si evince dal combinato disposto degli art. 67, par. 2, e 80 TFUE. Si tratta di una disposizione che, complice la disciplina prevista dal regolamento di Dublino, senta a realizzarsi compiutamente, posto che i principi di reciproca fiducia e di solidarietà vengono di fatto declinati principalmente in chiave economica, mentre ciascuno Stato gestisce le proprie frontiere esterne, con periodiche critiche e tensioni variamente manifestate.

Nell'ambito del Capo dedicato alla politica economica (Capo 1, Titolo VIII TFUE), l'art. 122 TFUE evoca un concetto riassumibile nella locuzione di “solidarietà energetica”. Entro questa dimensione, il principio di solidarietà affiora in un duplice significato: come principio che richiede un intervento in aiuto dei paesi che attraversino difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti e come principio che deve orientare la politica dell'Unione nel settore dell'energia (art. 194 TFUE). L'art. 122, par. 2, consente al Consiglio, su proposta della Commissione, di concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro che si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo. Sulla base di questa disposizione, è stato adottato il Regolamento UE

---

<sup>14</sup> P. MANZINI, *La solidarietà tra Stati membri della Unione europea: un panorama “costituzionale”*, cit., p. 143.

407/2010 istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (MESF), che ha autorizzato la Commissione a contrarre prestiti sui mercati, garantiti dal bilancio dell'Unione europea nei limiti di 60 miliardi di euro, per far fronte alle difficoltà che l'Irlanda, il Portogallo e la Grecia stavano incontrando e che potevano rappresentare una seria minaccia alla stabilità finanziaria dell'Unione europea nel suo complesso<sup>15</sup>.

I valori della solidarietà e della giustizia sociale si irradiano negli artt. 151 ss. TFUE, dedicati alla Politica sociale, i cui contenuti devono essere elaborati dall'Unione e dagli Stati membri avendo come bussola il perseguimento della promozione dell'occupazione, del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso e una protezione sociale adeguata, del dialogo sociale, dello sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e della lotta contro l'emarginazione.

Infine, il Titolo VII è dedicato alla clausola di solidarietà, che opera qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. La clausola di solidarietà può considerarsi come il prodotto di un processo iniziato con la dichiarazione del Consiglio europeo di Siviglia del giugno 2002 sul contributo della PESD alla lotta al terrorismo, soprattutto in conseguenza degli attacchi alla stazione di Madrid nel 2004 e alla metropolitana di Londra del 2005<sup>16</sup>. La norma che compone il Titolo, l'art. 222, stabilisce che «L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo». Al par. 3, l'art. 222 precisa che «Le modalità di attuazione della presente clausola di solidarietà da parte dell'Unione sono definite da una decisione adottata dal Consiglio, su proposta congiunta della Commissione e dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Quando tale decisione ha implicazioni nel settore della difesa, il Consiglio delibera conformemente all'articolo 31, paragrafo 1 del trattato sull'Unione europea. Il Parlamento europeo è informato». Secondo quanto disposto dalla Dichiarazione relativa all'art. 222 «Fatte salve le misure adottate dall'Unione per assolvere agli obblighi di solidarietà nei confronti di uno Stato membro che sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, si intende che nessuna delle disposizioni dell'articolo 222 pregiudica il diritto di un altro Stato membro di scegliere i mezzi più appropriati per assolvere ai suoi obblighi di solidarietà nei confronti dello Stato membro in questione».

## **5. I riferimenti al principio di solidarietà nel contesto della Carta dei diritti fondamentali dell'UE**

Infine, occorre menzionare la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, nell'ambito della quale la solidarietà emerge come valore sul quale si fonda l'Unione.

---

<sup>15</sup> P. MENGOZZI, *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in *Dir. Un. Eur.*, 1/2020, p. 107.

<sup>16</sup> N. PIROZZI, *Una clausola di solidarietà che lega l'UE*, in *www.affarinternazionali.it*, 08.08.2014.

Il Preambolo della Carta prevede che «Consapevole del patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà». Specifica, inoltre, che il godimento dei diritti fondamentali «fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future».

La solidarietà si iscrive, quindi, tra i valori sui quali si fonda l'ordinamento dell'Unione europea e chiama coloro che godono dei diritti riconosciuti dalla Carta all'assunzione di responsabilità e all'adempimento di doveri nei confronti degli altri individui. Come rilevato, l'inserimento della solidarietà tra i valori fondanti dell'Unione rappresenta uno dei caratteri più originali dell'impianto della Carta<sup>17</sup>, che mostra così di accogliere una prospettiva di ridimensionamento della prevalenza dei diritti di carattere economico sui diritti di natura culturale e sociale<sup>18</sup>.

La Carta prosegue dedicando un intero capo alla solidarietà (capo IV), che si sviluppa nel riconoscimento del diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa (art. 27), del diritto di negoziazione e di azioni collettive (art. 28), del diritto di accesso ai servizi di collocamento (art. 29), della tutela in caso di licenziamento ingiustificato (art. 30), di condizioni di lavoro giuste ed eque (art. 31), del divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro (art. 32), della vita familiare e vita professionale (art. 33), della sicurezza sociale e assistenza sociale (art. 34), della protezione della salute (art. 35), dell'accesso ai servizi d'interesse economico generale (art. 36), della tutela dell'ambiente (art. 37), della protezione dei consumatori (art. 38). Come è stato osservato, è con l'approvazione della Carta di Nizza che si realizza il più avanzato tentativo di costituzionalizzazione dei diritti sociali<sup>19</sup>, di cui fanno parte integrante i diritti contenuti nel capo dedicato alla solidarietà, al cui interno vengono tutelate le posizioni di una serie di soggetti economicamente, fisicamente o socialmente vulnerabili (lavoratori, lavoratrici, minori, consumatori) o di beni (ambiente, salute), ai quali devono essere riconosciute alcune tutele e garanzie rispetto al libero dispiegarsi delle libertà economiche. In questa prospettiva, il presente capo può essere letto come complesso di limiti alle libertà economiche previste dai trattati e alla libertà d'impresa, prevista dall'art. 16 della Carta. In proposito, è stato osservato che il progetto della Carta ha rappresentato una preziosa occasione per intervenire sulla costruzione comunitaria nella direzione di un riequilibrio tra le libertà fondamentali previste dai trattati e i diritti sociali<sup>20</sup>. Similmente, si è rilevato che «sul versante della Costituzione economica, le tradizionali libertà di circolazione sono state integrate nei diritti di libertà del lavoro e della professione (art. 15), dell'impresa (art. 16) e della proprietà (art. 17), cui si contrappongono i

---

<sup>17</sup> A.J. MENÉNDEZ, *The rights' foundations of solidarity: Social and economic rights in the Charter of fundamental rights*, in [www.arena.uio.no](http://www.arena.uio.no), 2003.

<sup>18</sup> D. GRIMM, *Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell'ottica della critica dell'ipotesi di una Costituzione europea*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, p. 9.

<sup>19</sup> P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in *Consulta online*, 2008.

<sup>20</sup> O. DE SCHUTTER, *La garanzia dei diritti e principi sociali nella «Carta dei diritti fondamentali»*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 201.

diritti di solidarietà dei lavoratori (artt. 27 ss.), i diritti di accesso alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale (art. 34), nonché i diritti di accesso ai servizi d'interesse sanitario, economico generale e ambientale (artt. 35 ss.)»<sup>21</sup>.

La Carta manifesta, inoltre, la vocazione a porsi non soltanto come catalogo dei diritti, ma anche come documento produttivo di responsabilità e di doveri nei confronti dei consociati e delle generazioni future. Il riferimento alle responsabilità e ai doveri potrebbe costituire un passaggio fondamentale per la costruzione del rapporto tra la persona e l'Unione che, mediante quanto enunciato dalla Carta, mostra di volersi progressivamente affermare non come semplice ulteriore livello amministrativo, ma come nuovo spazio politico, fondato su un concetto di cittadinanza che non significa solamente riconoscimento di nuovi diritti a livello sovranazionale, ma anche dovere di rispettare l'altrui dignità, obbligo di solidarietà, rispetto dell'ambiente, ecc.<sup>22</sup>. In questa direzione, il complesso dei diritti connessi alla cittadinanza europea può dispiegare compiutamente le proprie potenzialità nella costruzione di legami tra i cittadini europei anche e soprattutto mediante il suo collegamento con la solidarietà e i doveri alla stessa connessi<sup>23</sup>. Muovendo da questa ipotesi, Autorevole dottrina ha ravvisato nel principio di solidarietà «il riferimento fondativo del nuovo concetto di cittadinanza»<sup>24</sup>.

La dimensione della doverosità proposta dalla Carta, nonché dall'art. 20, par. 2 TFUE, secondo il quale «I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati», non trova tuttavia riscontro in alcuna disposizione che si preoccupi di enunciare i doveri genericamente evocati, chiarendone il tipo, la natura, i contenuti. In altri termini, alla menzione dei doveri non corrisponde alcuna richiesta di adempimento di doveri specifici connessi alla cittadinanza europea<sup>25</sup>, che mostra, così, una delle sue debolezze più vistose, nonché la profonda distanza che separa il sistema dei Trattati dalla nostra Costituzione (*infra*, paragrafi 6.1 e 8).

## **6. Solidarietà e cittadinanza. Alcune osservazioni intorno alla composita dimensione semantica dello *status civitatis***

La ricognizione dei contesti dai quali affiora il principio di solidarietà consente di affermare che lo stesso sia contemplato espressamente solo nei rapporti tra Stati o tra Unione europea e Stati, sebbene non possa essere sottaciuto che alla formulazione della solidarietà nel testo dei Trattati non abbia sempre corrisposto un rapporto tra Stati e tra Stati e Unione improntato a principi di natura solidaristica. Le difficoltà incontrate nella ricerca di soluzioni condivise per affrontare la crisi economica e l'emergenza sanitaria che i Paesi dell'Unione

---

<sup>21</sup> J. LUTHER, *Le frontiere dei diritti culturali in Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 225.

<sup>22</sup> C. RISI, S. GOZI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Affari sociali internazionali*, n. 1, 2001, p. 114.

<sup>23</sup> S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2014, p. 28.

<sup>24</sup> S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, cit., p. 33.

<sup>25</sup> U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, Cacucci, 2017, p. 105.

stanno attraversando e, in particolare, la *vexata quaestio* della mutualizzazione dei debiti sovrani, hanno mostrato come la formulazione del principio presenti una declinazione sostanziale ancora lontana dal raggiungimento di un elevato livello di integrazione solidaristica tra Stati.

Stante la carenza di riferimenti nell'impianto dei Trattati, che si limitano a promuovere una generica solidarietà tra le generazioni future e tra i popoli, il rapporto di solidarietà tra cittadini europei e tra questi e l'Unione è tutto da costruire in senso normativo. Una parte di questa opera di concettualizzazione potrebbe essere avviata riflettendo sul ruolo svolto dai doveri di solidarietà, la cui attuale mancanza nel patrimonio di situazioni facenti capo al cittadino europeo rivela la incompletezza e parzialità dello *status civitatis* in seno all'Unione. In proposito, è stato osservato che gli approcci di tipo giuridico alla dimensione contemporanea della solidarietà consentono di esplorare in maniera fruttuosa le complesse relazioni intercorrenti tra la solidarietà e le (reciproche) responsabilità, andando al di là dei limiti che attualmente caratterizzano una cittadinanza dell'Unione orientata ai (soli) diritti<sup>26</sup>.

Prima di valutare il significato che l'introduzione della cittadinanza dell'Unione riveste per il progetto di integrazione europea, sembra utile svolgere alcune considerazioni sul concetto generale di cittadinanza, la cui dimensione semantica si compone di plurimi elementi.

L'istituto della cittadinanza, al di là delle molteplici declinazioni in cui è articolabile, presenta un valore comune ineliminabile, che risiede nella circostanza di qualificare in modo specifico la relazione esistente tra un individuo e una comunità organizzata in senso politico<sup>27</sup>, laddove per comunità politica si fa riferimento ad un ente caratterizzato da due fattori fondamentali tra loro connessi: «l'unità politica e la capacità, almeno potenziale, dell'ente stesso di curare gli interessi generali dell'intera "polis", gli interessi "politici", appunto, di una comunità»<sup>28</sup>. Questa relazione è formalmente definita dalle norme giuridiche che disciplinano l'acquisto e la perdita della cittadinanza e che individuano quindi le caratteristiche essenziali per qualificare il rapporto di appartenenza dell'individuo alla comunità organizzata politicamente. L'appartenenza rappresenta il nucleo concettuale originario dello *status civitatis* e

---

<sup>26</sup> M. ROSS, *Solidarietà: un nuovo paradigma costituzionale per l'Unione europea?*, in *Rdss*, 2009/2, p. 245.

<sup>27</sup> A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. cost.*, 2015/2, p. 306; In tema di cittadinanza si rinvia a F. BELVISI, *Cittadinanza*, in A. Barbera (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, 1997; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova, Cedam, 1997; G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, Padova, Cedam, 1998; A. BARBERA, *La "cittadinanza" e le forme della rappresentanza politica*, in M. Cartabia, A. Simoncini (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Bologna, il Mulino, 2009; J. BENDIX, *Cittadinanza*, in *ESS*, I, 1991; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano, Giuffrè, 1997; F. CERRONE, *La cittadinanza e i diritti*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, volume I, Torino, Giappichelli, 2006; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997; P. HÄBERLE, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, 1997; J. HABERMAS, *Cittadinanza e identità nazionale*, in *MicroMega*, n. 5/91; W. KYMLICKA, *Citizenship*, in *REP*, II, 1998; V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, il Mulino, 1994; T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002; B. NASCIMBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2012; C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, in *Enc. dir., Ann.*, I, Milano, Giuffrè, 2007; C. SALAZAR, «*Tutto scorre*»: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito, in *Pol. dir.*, 2001; D. ZOLO, (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994.

<sup>28</sup> A. BARBERA, *Esiste una «costituzione europea?»*, in *Quad. cost.*, 2000/1, p. 74.

l'orizzonte di riferimento nel quale inscrivere la riflessione su nuovi modi di pensare il concetto di cittadinanza. La cittadinanza è quindi nozione per un verso inclusiva e, per un altro, esclusiva: evoca ciò che v'è dentro, ma anche ciò che sta fuori di essa. La disciplina giuridica in tema di possesso, acquisto, perdita e riacquisto della cittadinanza ha dunque lo scopo di «dividere l'umanità in due grandi categorie: i cittadini-appartenenti e i non cittadini-estrangei»<sup>29</sup>. L'istituto della cittadinanza ha insita una carica divisiva, poiché distingue le persone «in due categorie, i cittadini e gli stranieri, i cui diritti sono ineguali e, sebbene siano venute meno molte discriminazioni, ne restano ancora alcune importanti»<sup>30</sup>. Come è stato osservato, «nella storia giuridico-politica occidentale la cittadinanza determina l'identità politica dei membri di una comunità politica e consiste in uno status in base al quale gli Stati riconoscono diritti e impongono doveri ai propri membri e garantiscono la tutela dei primi, assicurando anche l'adempimento dei doveri»<sup>31</sup>. Diritti-doveri ed appartenenza costituiscono così le strutture portanti della cittadinanza e contribuiscono a definire l'identità politico-giuridica del soggetto<sup>32</sup>.

La cittadinanza come appartenenza presenta una forte vocazione identitaria: si è cittadini solo se si appartiene ad una collettività organizzata entro cui ci si riconosce per tradizione e cultura. Entro questa dimensione, i diritti collegati alla cittadinanza non possono essere disgiunti dall'adempimento dei doveri che il singolo ha nei confronti della collettività cui appartiene. Tale concetto, che rappresenta la dimensione tradizionale del termine 'cittadinanza', corrisponde a quella che viene comunemente definita l'accezione "giuridico-formale" del termine, in quanto la qualificazione del soggetto come cittadino, sebbene considerata come fonte delle relative situazioni giuridico-soggettive, d'altro canto è del tutto indipendente dall'effettività del loro esercizio<sup>33</sup>. Intesa in questo senso formale, la storia insegna tuttavia che la cittadinanza e le regole che ne governano l'acquisto celano, sul versante sostanziale, scelte preordinate a dare risposte alle grandi questioni storico-politiche che si sono poste e si pongono all'attenzione dei singoli Stati<sup>34</sup>. Questa indicazione storico-concettuale probabilmente dovrebbe essere tenuta presente anche ora, per proporre ulteriori contenuti che conferiscano alla cittadinanza dell'Unione un significato in grado di rispondere ai grandi temi che interrogano la costruzione comunitaria.

La cittadinanza è quindi un dispositivo che opera nell'ambito della forma politica statale; come è stato osservato, la disciplina giuridica della cittadinanza, e lo stesso apparato concettuale che la sostiene, seguono la vicenda della sovranità e della forma di Stato<sup>35</sup>. Se-

---

<sup>29</sup> E. GROSSO, *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, in *Diritto costituzionale. Rivista Quadrimestrale*, 1/2018, p. 37.

<sup>30</sup> C. CORSI, *Straniero (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, Annali VI, 2013, p. 882.

<sup>31</sup> J. TRUJILLO PEREZ, *Cittadinanza e giustizia distributiva*, in *Ragion pratica*, 2002, pp. 99 ss.

<sup>32</sup> P.B. HELZEL, *La solitudine del cittadino del Terzo Millennio*, in V.E. Mota Flores, F.V. Ponte (a cura di), *La cittadinanza quale "valore". Un approccio giuridico-economico*, Padova, Cedam, 2018, p. 9.

<sup>33</sup> M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, cit., p. 514.

<sup>34</sup> E. GROSSO, *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, cit., p. 63.

<sup>35</sup> S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *federalismi.it*, 2008, p. 1.

condo l'insegnamento di Mortati, «la parola cittadino (*civis*) esprime precisamente il possesso di uno status (*status civitatis*) derivante dall'organico collegamento dei singoli al territorio dello Stato»<sup>36</sup>. Il concetto politico di cittadinanza «è un concetto storico, ereditato e forgiato dallo Stato nazionale», sebbene oggi si trovi a subire alcune tensioni al cospetto dell'omologo europeo, che si assesta ad uno stadio evolutivo ancora incompiuto<sup>37</sup>.

Differenti opzioni ricostruttive sottolineano invece che la cittadinanza contiene sempre un residuo di senso non del tutto assimilabile, non riconducibile allo Stato<sup>38</sup>, come dimostrano le ipotesi di cittadinanza oltre lo Stato, di cui la cittadinanza europea rappresenta un esempio paradigmatico. Come scrive Pietro Costa, è «un equivoco far coincidere la comunità politica con lo Stato e la cittadinanza con l'appartenenza alla comunità politica statale. In realtà, lo Stato è solo la forma specificamente moderna dell'ordine politico»<sup>39</sup>. In questa prospettiva, in tempi recenti il termine «cittadinanza» ha acquistato un significato più ampio, qualificando il rapporto politico fondamentale, il rapporto tra un individuo e l'ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce<sup>40</sup>, ciò che rinvia al problema dell'identità politico-giuridica del soggetto come questione centrale del tema «cittadinanza». In altri termini, parlare di cittadinanza significherebbe assumere come punto di osservazione non lo Stato e le sue regole in tema di *status civitatis*, bensì il soggetto, il processo di costruzione della sua identità politica all'interno di una comunità politicamente ordinata<sup>41</sup>.

Accanto alla cittadinanza come appartenenza, che conferisce all'individuo un determinato status, l'elaborazione concettuale maturata in seno alla sociologia ha proposto una declinazione della cittadinanza come partecipazione, individuando il tratto caratterizzante del concetto nel contributo del singolo individuo alle attività della *res publica*. Parte della dottrina costituzionalistica ha proiettato questa sfumatura di senso nel discorso giuridico, rilevando che «La cittadinanza appare sempre più determinata non tanto come status (quindi come somma di condizioni giuridiche soggettive), ma come relazione tra il soggetto e la comunità alla quale appartiene. Il concetto di cittadinanza si riempie di un contenuto relazionale che consiste nella partecipazione, ancorché di fatto, alla vita della comunità e sempre in misura minore da caratteri culturali-identitari di stampo nazionale»<sup>42</sup>. Similmente, è stato evidenziato che l'idea della cittadinanza come partecipazione permea l'intero impianto della Costituzione italiana<sup>43</sup>. Già nel contesto dei principi fondamentali si rintracciano alcuni riferimenti al concetto di partecipazione. L'art. 2, seconda parte, Cost., richiedendo l'adempimento dei doveri

---

<sup>36</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, Padova, Cedam, 1969, p. 115.

<sup>37</sup> G.E. RUSCONI, *La questione della cittadinanza europea*, in *Teoria politica*, XVI, n. 1, 2000, p. 26.

<sup>38</sup> L. NUZZO, *Cittadinanza: un percorso di lettura*, in *Rechtsgeschichte*, 2006/8, p. 8.

<sup>39</sup> P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 3.

<sup>40</sup> P. COSTA, *Cittadinanza*, cit., p. 3.

<sup>41</sup> P. COSTA, *Il discorso della cittadinanza in Europa: ipotesi di lettura*, in C. Sorba (a cura di), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea. Atti del convegno annuale SISCO*, (Padova, 2-3 dicembre 1999), Ministero dei beni e delle attività culturali, p. 24.

<sup>42</sup> B. CARAVITA, *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale. Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 133 ss.

<sup>43</sup> G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubbl.*, 2011/2, p. 435.

inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, richiama l'uomo all'imprescindibilità di comportamenti collaborativi e di partecipazione al progetto di costruzione e mantenimento dell'unità del corpo politico<sup>44</sup>. Attraverso l'impegno doveroso profuso nella sfera politica, economica e sociale, il singolo si rende responsabile della creazione e della conservazione dell'ordine sociale, realizzando un contesto di corresponsabilità che contribuisce a rafforzare il vincolo che determina l'appartenenza alla comunità. L'art. 3, comma 2, Cost. finalizza la promozione del principio di eguaglianza sostanziale, precisamente la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, alla garanzia dell'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. L'art. 4, comma 2, Cost. pone in capo al cittadino il dovere di svolgere un'attività o funzione che concorra (*id est* partecipi con altri) al progresso materiale o spirituale della società. Il testo costituzionale riconosce, quindi, l'esistenza di una dimensione partecipativa che in certa misura può colorare anche il concetto normativo di cittadinanza, all'interno del quale sembra possibile trasferire significati che si connettono al rapporto che lega l'individuo all'ordine sia politico che sociale<sup>45</sup>. Il senso della cittadinanza può essere ricostruito adottando una prospettiva che valorizzi la complessità semantica del termine e promuova le possibilità di "sincretismo" tra l'approccio normativo, che accoglie l'appartenenza come cifra qualificante la cittadinanza, e l'approccio sociologico, che promuove una dimensione partecipativa come elemento di caratterizzazione dello *status civitatis*. In proposito, giova ricordare che nella sentenza 172/1999 la Corte ha fondato la valutazione della non irragionevolezza della scelta del legislatore di estendere agli apolidi l'adempimento del dovere di difesa della Patria sulla circostanza che gli stessi fanno parte «di una comunità di diritti la partecipazione alla quale ben può giustificare la sottoposizione a doveri funzionali alla sua difesa. Tale comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza» (par. 2.3). Tra le righe della pronuncia emerge,

---

<sup>44</sup> M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 160; I. MASSA PINTO, *Costituzione e fraternità. Una teoria della fraternità conflittuale: 'come se fossimo fratelli*, Napoli, Jovene, 2011, p. 6. In tema di doveri costituzionali, si rinvia a G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967; C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1968; F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi. Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006*, Torino, Giappichelli, 2007; F. PIZZOLATO, C. BUZZACCHI, *Doveri costituzionali*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2008; B. DE MARIA, *Etica repubblicana e costituzione dei doveri*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013; F. POLACCHINI, *I doveri inderogabili di solidarietà*, in L. Mezzetti, *Diritti e doveri*, Torino, Giappichelli, 2013; F. GRANDI, *Doveri costituzionali e obiezione di coscienza*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014; A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in L. Ventura, A. Morelli (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2016; F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, BUP, Bologna, 2016.

<sup>45</sup> G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, cit., p. 425 osserva che «la mutevolezza della categoria della cittadinanza, dell'uso che ne viene fatto in sede dogmatica e del senso, che essa in concreto assume, è data, in primo luogo dal fatto che è tramite quest'espressione che si tende a richiamare il rapporto giuridico fondamentale che lega l'individuo all'ordine; sia all'ordine politico sia all'ordine sociale, in un equilibrio tra politico e sociale variabile secondo le culture giuridiche e i tempi storici».

accanto al tradizionale istituto della cittadinanza, un concetto ampio di cittadinanza, tradotto dalla Corte in una “quasi seconda cittadinanza”, che si fonda su una comunità di diritti e di doveri, laddove il termine comunità, dal latino *communitas*, derivato di *communis* (“che compie il suo incarico *-munus-* insieme”) evoca un legame di partecipazione e l’adempimento di doveri condivisi. Quanto rilevato consente di condividere il pensiero di chi ha da tempo riconosciuto che si è dinanzi «ad uno di quei concetti “universali” che richiedono un alto grado di interdisciplinarietà e costringono all’esame di diversi angoli visuali, di varie dimensioni funzionali e strutturali di molteplici prospettive scientifico-disciplinari»<sup>46</sup>.

### **6.1. Il senso dei doveri di solidarietà per la composizione di una compiuta cittadinanza**

La cittadinanza è anche veicolo di integrazione politica e di inclusione sociale, attraverso sistemi di erogazione di prestazioni dirette alla liberazione dal bisogno e attraverso l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà. In questa prospettiva, «la solidarietà è assunta a paradigma normativo fondante la stessa unità dell’ordinamento. Tale principio svolge, infatti, un indefettibile ruolo complementare rispetto a quello giocato dal principio di eguaglianza sostanziale, dando forma a un’istanza unificatrice, che presuppone un’ontologia dei rapporti sociali in base alla quale ciascun soggetto è al tempo stesso debitore e creditore di tutti gli altri componenti (presenti, passati e futuri) della medesima collettività»<sup>47</sup>. Anticipando parte delle riflessioni conclusive, i contenuti dello *status civitatis* sopra tratteggiati sono in larga parte estranei alla cittadinanza europea, che non vanta alcun meccanismo di redistribuzione della ricchezza tra gli Stati membri né posizioni di doverosità da ricondurre al cittadino europeo. Come è stato efficacemente osservato, gli studi sociologici ci ricordano «che non avrebbe senso parlare di cittadinanza politica e giuridica a proposito di situazioni in cui mancasse anche quel livello minimo di integrazione sociale, o di non disintegrazione sociale, che permette di porsi credibilmente problemi politici e giuridici»<sup>48</sup>. In seno alla riflessione giuridica questo pensiero si può cogliere nell’insegnamento di Lombardi, per il quale la dimensione doverosa della solidarietà è vettore fondamentale di quel minimo di omogeneità sociale in assenza del quale vacillerebbero le fondamenta stesse del sistema democratico<sup>49</sup>. Il pluralismo sociale viene mediato attraverso la funzione normativa della solidarietà, che, grazie all’adempimento dei doveri, opera per scongiurare la disgregazione del tessuto sociale, postulando intorno ai principi istituzionali dell’ordinamento un minimo di consenso<sup>50</sup>. Si può dunque delineare uno dei temi centrali della cittadinanza: il complesso inscindibile dei

---

<sup>46</sup> E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, cit., pp. 1, 2.

<sup>47</sup> A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in *Consulta online*, 24 ottobre 2018, p. 538. In tema di solidarietà, si rinvia a F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002.

<sup>48</sup> M. BARBERIS, «*Civis europæus sum*» una ragionevole apologia della cittadinanza, in *Fil. pol.*, 2015/2, p. 319.

<sup>49</sup> G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 48 ss.

<sup>50</sup> G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., pp. 46 ss.

diritti e doveri attribuibili a un soggetto che faccia parte di una determinata comunità politica<sup>51</sup>. Al fine di afferrare l'autentico significato del vincolo di cittadinanza non si può quindi trascurare la dimensione dei doveri, che compendiano, portandolo a sintesi, il duplice profilo dell'appartenenza e della partecipazione collegato allo *status civitatis*. I diritti certamente si configurano come componente essenziale del patto fondativo della comunità politica, «ma essi, a causa dell'elemento individualistico dal quale fatalmente – in maggiore o minore misura – sono caratterizzati, possono anche condurre alla dissoluzione del vincolo stretto con quel patto»<sup>52</sup>. In questa prospettiva, i doveri rappresentano un elemento irrinunciabile per tratteggiare l'autentica sostanza del vincolo sociale e trovano la loro base di legittimazione nel principio di solidarietà. Il principio di solidarietà offre la chiave ermeneutica per concepire i doveri, i quali segnano il passaggio dal contratto sociale al “contratto costituzionale”, nel quale gli stessi svolgono l'imprescindibile ruolo di substrato sul quale edificare una comunità politica nella quale ciascuno è partecipe e si sente responsabile del destino altrui. La solidarietà traccia le linee portanti della convivenza in uno stato organizzato, definendo le grandi regole del gioco di una *polis* democratica all'interno della quale interagiscono soggetti con pari diritti e doveri.

Lo status del cittadino europeo, interamente impostato sul riconoscimento di diritti, rende evidente la distanza che separa il sistema dei Trattati dall'impianto della nostra Costituzione, che ha, invece, scolpito in una delle sue prime disposizioni, l'art. 2, il connubio diritti-doveri. Con un'immagine efficace, i diritti inviolabili e i doveri inderogabili solidarietà sono stati raffigurati come «un dittico»<sup>53</sup>, evocando l'idea di una dualità inscindibile strutturata su due figure simmetriche coesenziali per la nostra forma di Stato<sup>54</sup>. Tra le Costituzioni degli Stati europei, quella italiana è l'unica nella quale l'affermazione del principio di solidarietà e la sua correlazione con l'adempimento dei doveri sono enunciate con formula così chiara e solenne. Questo riconoscimento è, insieme, tratto distintivo dell'ordinamento costituzionale italiano rispetto ad altri ordinamenti di matrice più spiccatamente individualistica ed elemento che caratterizza la struttura essenziale dell'ordinamento stesso, sottraendo la solidarietà alla discrezionalità della sfera politica per assicurarle una stabilità costituzionale al massimo grado<sup>55</sup>. La perentorietà con la quale viene richiesto l'adempimento dei doveri si sottrae al rischio di essere percepita come un residuo assolutistico proprio in quanto i doveri medesimi si fondano sul principio di solidarietà, che ne manifesta la direzione e finalizzazione verso la realizzazione di quella integrazione minima necessaria ad evitare la disgregazione all'interno di una società che mantiene il suo carattere spiccatamente pluralistico. Acquista senso pensare la comunità politica a partire dall'idea di dovere: la comunità può essere intesa come

---

<sup>51</sup> P. COSTA, *Cittadinanza*, cit., p. 6.

<sup>52</sup> M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Questione giustizia*, 2012/6, p. 100.

<sup>53</sup> F. RIVA, *Solidarietà e responsabilità*, in F. Andolfi (a cura di), *Solidarietà*, Parma, Diabasis, 2017, p. 41.

<sup>54</sup> G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 2017, p. 394.

<sup>55</sup> B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di uguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)*, in B. Pezzini, C. Sacchetto (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 93 ss.

condivisione di *munera*, come un insieme di persone unite da un insieme di doveri<sup>56</sup>. I doveri marcano la natura relazionale della persona: il profilo deontico viene ad assumere un ruolo primario perché contraddistingue l'impostazione antropologica cui il Costituente ha inteso conferire un rilievo giuridico permanente. Del resto, in ultima analisi la Costituzione non è altro che il solenne riconoscimento dell'appartenenza a una comunità di destino che avvince in un legame di solidarietà economica, politica e sociale<sup>57</sup>. Mentre in ambito privatistico diritto e dovere non sono che le due facce di una stessa medaglia su cui sono incise le posizioni del singolo cittadino, il dovere di solidarietà esprime molto altro: offre il senso della natura dell'uomo come legato *ab origine* ai propri simili e della *societas* non come mero contratto sociale ma come compagine che consente all'individuo il pieno sviluppo della propria personalità<sup>58</sup>.

La simmetria tra diritti e doveri è ravvisabile anche nel TUE (art. 20, par. 2) e nel Preambolo della Carta, che tuttavia si arrestano ad una enunciazione che rimane sprovvista di articolazione in singole fattispecie di doverosità. Invero, la correlazione tra libertà e doveri è rinvenibile anche nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, precisamente nella lettura sistematica degli artt. 1 e 29, comma 1, i quali stabiliscono rispettivamente che «Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza» e che «Ogni individuo ha dei doveri verso la comunità, nella quale soltanto è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità».

## **7. La parabola evolutiva della cittadinanza europea: il significato dell'istituzione di uno *status civitatis* comune**

L'istituto della cittadinanza europea è stato introdotto nell'ordinamento dell'Unione a seguito di un lungo e controverso processo<sup>59</sup>. Come noto, in conformità agli obiettivi che hanno dato impulso al progetto di integrazione europea, al Trattato di Roma del 1957 era sconosciuta sia l'idea della cittadinanza europea sia la considerazione dell'individuo avulso da un contesto di mobilità di carattere economico o lavorativo, posto che il referente soggettivo delle disposizioni del Trattato si sostanzialmente nei "lavoratori", nella "mano d'opera" (art. 39), nei "salariati" (art. 54), nei "prestatori d'opera" (art. 59), nella "popolazione agricola" (art. 39). In tutti questi casi, gli individui erano definiti come operatori economici e fattori della pro-

---

<sup>56</sup> B. PASTORE, *Pluralismo, fiducia, solidarietà*, Roma, Carrocci, 2007, p. 75.

<sup>57</sup> G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2013/2, p. 3.

<sup>58</sup> L. VIOLINI, *I doveri inderogabili di solidarietà: alla ricerca di un nuovo linguaggio per la Corte costituzionale*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 520.

<sup>59</sup> Si possono richiamare M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1995; V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, il Mulino, 1994; ID., *Cittadinanza dell'Unione europea*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, II; C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, in *Enc. dir.*, Annali, 2007; L. MONTANARI, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in *Rivista Aic*, 2012/2.

duzione, secondo un'antropologia ispirata evidentemente al lavoro<sup>60</sup>. In questa fase, il disegno comunitario propone una forma di appartenenza fondata su basi economiche, a cui si affianca, per opera della giurisprudenza della Corte di Giustizia, una forma di inclusione nel mercato motivata dal consumo di beni materiali o immateriali: alla "cittadinanza" economica si accompagna la "cittadinanza" del consumo.

Per una cittadinanza collegata ai diritti occorre attendere gli anni Settanta, precisamente il vertice intergovernativo di Parigi, che istituì una commissione per esaminare l'ipotesi del conferimento di una serie di diritti speciali ai cittadini degli allora nove Stati membri della CEE<sup>61</sup>. Si è rilevato, al riguardo, che «la tematica della cittadinanza europea è stata profondamente condizionata dalla prospettiva dei "diritti speciali" ed ha assunto i connotati di una forma di trattamento privilegiato degli stranieri-cittadini comunitari nell'ambito degli Stati membri, piuttosto che quelli di un vero e proprio status dei cittadini europei nell'ambito dell'ordinamento comunitario»<sup>62</sup>. Il primo documento organico sul tema è rappresentato dal capitolo "Verso un'Europa dei cittadini" contenuto nel Rapporto Tindemans del 1975, cui si aggiunse nel 1977 il Rapporto Scelba, che riaffermò l'opportunità di concedere diritti speciali ai cittadini degli Stati membri<sup>63</sup>. Nel corso della «tavola rotonda su diritti speciali e carta dei diritti del cittadino della Comunità Europea», svoltasi a Firenze dal 26 al 28 ottobre 1978, l'allora Presidente del Parlamento europeo Emilio Colombo propose, a nome dell'Assemblea parlamentare, di costruire un'Europa «dei cittadini per i cittadini». Si poneva, dunque, l'accento sul ruolo dei popoli nell'edificazione dell'Europa politica<sup>64</sup>. Quei primi interventi insistevano sull'esigenza di consolidare la coesione della Comunità in base ai principi della democrazia rappresentativa, dello Stato di diritto, della giustizia sociale e del rispetto dei diritti umani che già facevano parte del patrimonio costituzionale comune agli Stati membri<sup>65</sup>. È, tuttavia, con il Trattato di Maastricht del 1992 che venne formalmente inserita nel diritto comunitario, precisamente nell'allora primo pilastro del diritto CE, la nozione di cittadinanza dell'Unione. L'art. 8 ha stabilito che «è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro». Il Trattato di Amsterdam del 1997 ha integrato il precedente art. 8, chiarendo meglio il rapporto che intercorre tra la cittadinanza europea e quella nazionale, con l'aggiunta del capoverso: «La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima». L'espressa menzione della complementarità della cittadinanza europea rispetto a quella nazionale può essere interpretata come rivelatrice della volontà degli Stati membri di formalizzare e precisare il limite della cittadi-

---

<sup>60</sup> R. CICCARELLI, *La cittadinanza. Una prospettiva critica*, Roma, Aracne, 2005, p. 68.

<sup>61</sup> C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, cit., p. 183.

<sup>62</sup> M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, cit., p. 1.

<sup>63</sup> F. SAVASTANO, *L'opportunità di un modello comune per l'acquisizione della cittadinanza europea*, in *Dir. soc.*, 2018, pp. 658, 659; B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, *Aggiornamento*, Torino, Utet, 2012, p. 122.

<sup>64</sup> G. CORDINI, *La cittadinanza europea profili di diritto: costituzionale comunitario e comparato*, in *Il Politico*, 2003, vol. 68, n. 1, p. 67.

<sup>65</sup> G. GAJA, *L'attribuzione di diritti speciali ai cittadini della Comunità secondo il Parlamento europeo*, in *Riv. dir. int.*, 1978, pp. 943 ss.

nanza dell'Unione, che non può sostituire la cittadinanza nazionale<sup>66</sup>. Inoltre, ha arricchito il complesso dei diritti garantiti ai cittadini europei riconoscendo il diritto di rivolgersi alle istituzioni europee e organi comunitari in una qualsiasi delle lingue dell'Unione e il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo. La Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, pur contemplando un intero titolo dedicato alla cittadinanza, non ha introdotto elementi di novità rispetto alla disciplina contenuta nei Trattati.

Il Trattato di Lisbona del 2009 ha ulteriormente rivisto lo statuto della cittadinanza europea, sostituendo la formula secondo cui «la cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale» con l'espressione in base alla quale «la cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce». Inoltre, il Trattato di Lisbona ha definito i deputati del Parlamento europeo come «rappresentanti dei cittadini dell'Unione» (art. 14), superando la formulazione precedentemente utilizzata di «rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità» (art. 189 del TCE). Con il Trattato di Lisbona si compie, pertanto, il passaggio da una nozione di cittadinanza fondata sulla libera circolazione all'interno del mercato comune ad una cittadinanza democratica, maggiormente attenta ai diritti di partecipazione dei cittadini alla vita politica dell'Unione. In questa prospettiva, l'istituzione dell'iniziativa dei cittadini europei (art. 11, paragrafo 4) rappresenta l'apice di un percorso volto a stabilire una relazione più stretta tra cittadinanza e democrazia europea.

La cittadinanza dell'Unione fu istituita, inizialmente, quale strumento volto a proporre il superamento dell'impostazione strettamente funzionalista che aveva caratterizzato in origine il progetto d'integrazione europea<sup>67</sup>. La cittadinanza dell'Unione scandisce la «mutazione genetica» della costruzione europea, dalla originaria connotazione essenzialmente economica, commerciale e mercantile, appena temperata da un afflato sociale, a una entità di ampio respiro, fondata sui valori, solennemente enunciati nell'art. 2 TUE, della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze<sup>68</sup>. In questa prospettiva, la sua creazione ha rappresentato il perfezionamento del processo di progressivo riconoscimento delle libertà fondamentali previste dai Trattati, in particolare la libertà di circolazione, anche ai soggetti non economicamente attivi. Come noto, pur con alcune oscillazioni, questo processo di estensione della categoria dei soggetti titolari della libertà di circolazione era già stato avviato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e aveva trovato inveramento nel diritto derivato<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> P. GARGIULO, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, Ediesse, 2012, p. 116.

<sup>67</sup> S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 147.

<sup>68</sup> U. VILLANI, *Riflessioni su cittadinanza europea e diritti fondamentali*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 19, 20.

<sup>69</sup> In tal senso devono essere lette, ad esempio, le direttive nn. 90/364, 90/365, che avevano la finalità di estendere a tutti i cittadini comunitari il diritto di soggiorno in uno Stato membro diverso dal proprio, a condizione che non diventassero un onere per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante.

A partire dalla sua formale sanzione, è la cittadinanza dell'Unione, non più la nazionalità di origine, a conferire all'individuo il titolo per il godimento del patrimonio di situazioni giuridiche contemplato dai Trattati. La fonte di riconoscimento delle libertà e dei diritti riconosciuti dai Trattati diviene, dunque, la cittadinanza dell'Unione. A partire dal 1992, l'identità del cittadino si nutre quindi di una doppia anima, nazionale e comunitaria: la prima trova nella seconda un completamento e un arricchimento. Con l'istituzione della cittadinanza dell'Unione viene disegnata una forma di cittadinanza oltre lo Stato nazionale: la cittadinanza mostra di essere suscettibile di estendersi al di là dei confini nazionali della partecipazione politica, per porsi come criterio volto a definire la posizione del soggetto non solo nei confronti dello Stato e dell'ordine giuridico statale, ma anche nei confronti della pluralità di soggetti e di ordinamenti con cui l'individuo, nella sfera del diritto pubblico, è destinato ad entrare in contatto<sup>70</sup>. Gli elementi che contraddistinguono la cittadinanza, ovvero l'appartenenza ad un territorio, ad una comunità e ad una cultura, vengono in modo inedito riferiti ad un ente sovranazionale, con la progressiva separazione dei concetti di nazionalità e cittadinanza<sup>71</sup>. Sul piano politico, la proclamazione della cittadinanza europea implica non solo il definitivo abbandono della caratterizzazione principalmente economica della costruzione europea, ma altresì il riconoscimento ai cittadini degli Stati membri di un ruolo di protagonisti di quella costruzione e non più soltanto di meri destinatari delle norme comunitarie<sup>72</sup>. Il Trattato di Maastricht segna, quindi, lo spartiacque tra due concezioni del processo integrativo, quella di tipo economico e quella che intende svincolarsi dalle ragioni connesse al mercato. Una volta concepita l'Unione, l'integrazione viene ad accogliere una sfera, che possiamo definire come politica e di scopi generali, nella quale si riflettono in qualche modo le esigenze di una *polis* europea in via di formazione<sup>73</sup>. L'istituzione della cittadinanza dell'Unione rappresenta quindi un momento denso di significato all'interno del processo di costruzione dell'Unione europea come ente alla ricerca di una dimensione politica e potenzialmente destinato a poggiare su un *demos* europeo che, mediante l'esercizio di diritti di natura politico-partecipativa, abbia la facoltà di intervenire e contribuire alla gestione della *res publica* comunitaria. Oltre alle classiche libertà economiche, al cittadino europeo vengono, infatti, riconosciuti anche i diritti politici, ovvero l'elettorato attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo ed alle elezioni comunali degli Stati membri, il diritto di petizione al Parlamento europeo, la tutela diplomatica e consolare, il diritto di rivolgersi al Mediatore, l'accesso ai documenti dell'amministrazione e, con il Trattato di Lisbona, il diritto di iniziativa legislativa. Vengono, quindi, gettate le basi per la creazione e il futuro consolidamento di uno spazio pubblico europeo come spazio di vita

---

<sup>70</sup> M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, cit. p. 513.

<sup>71</sup> E. TRIGGIANI, *Cittadinanza dell'Unione e integrazione attraverso i diritti*, in L. Moccia (a cura di), *Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione europea*, Milano, Franco Angeli, 2010, p. 138.

<sup>72</sup> R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in *Riv. dir. int.*, 1992/3, p. 623.

<sup>73</sup> A. LA PERGOLA, *L'Unione europea fra il mercato comune ed un moderno tipo di Confederazione. Osservazioni di un costituzionalista*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1993, n. 1, p. 2.

democratica «nel quale e grazie al quale appare destinata a svilupparsi e a prendere corpo una società e possibile identità europea»<sup>74</sup>.

### **7.1. Le debolezze della cittadinanza europea: l'assenza di un discorso autenticamente europeo sulla cittadinanza**

Il forte valore simbolico e politico, oltre che giuridico, che la cittadinanza europea assume deve, tuttavia, essere apprezzato tenendo presenti alcune debolezze strutturali che indeboliscono la portata dell'istituto.

Dall'art. 20 TFUE si evince il carattere derivato della cittadinanza europea, che è conferita automaticamente a coloro che possiedono la cittadinanza di uno Stato membro. La caratteristica della cittadinanza europea è che, nonostante la differente formulazione adottata dal Trattato di Lisbona, resta ancorata alla cittadinanza nazionale, che rimane il filtro necessario per potere beneficiare dei diritti e delle libertà riconosciuti dai Trattati.

La natura derivata della cittadinanza europea la priva di quel significato autenticamente politico che contraddistingue i criteri che ne governano l'acquisto, mediante i quali lo Stato realizza un legame stringente tra popolo e comunità politica. La cittadinanza europea rappresenta uno *status* mediato dal rapporto che l'individuo intrattiene con lo Stato membro; l'istituto si articola, infatti, in un rapporto trilatero, che vede la necessaria interposizione dello Stato nazionale, unico vero *dominus* delle scelte in materia di cittadinanza. Come è stato puntualizzato, «La cittadinanza europea costituisce un fenomeno di sovrapposizione rispetto alla cittadinanza nazionale: non la sostituisce ma le attribuisce una dimensione europea. Essa si esercita in un contesto sovranazionale che supera il concetto stesso di territorio nazionale come luogo di esercizio di specifici diritti e doveri. La sovrapposizione rende ancora più difficile l'essenza reale della cittadinanza europea dato che essa si sovrappone, appunto, a concezioni nazionali molto diverse tra loro»<sup>75</sup>.

Pertanto, il primo versante sul quale si esprime la debolezza della cittadinanza europea è quello della scelta dei criteri di attribuzione dello *status civitatis*, attualmente riservata ai singoli Stati, ciascuno dei quali seleziona in modo autonomo i soggetti che si trovano nella condizione di poter beneficiare di un legame politico con lo Stato medesimo. Ogni Stato elabora e propone un proprio 'discorso della cittadinanza'<sup>76</sup>, ovvero un preciso modo di definire le modalità di appartenenza alla comunità politica, con ciò manifestando precise opzioni su ciò che conta per consentire all'individuo di partecipare politicamente all'organizzazione del Paese. Manca, invece, un "discorso europeo" della cittadinanza, posto che lo *status civitatis* europeo risente delle scelte operate a livello nazionale. Nelle osservazioni sulla quarta rela-

---

<sup>74</sup> L. MOCCIA, *La cittadinanza nella prospettiva della federazione europea*, in *La cittadinanza europea*, 2/2011, p. 49.

<sup>75</sup> C. RISI, S. GOZI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Affari sociali internazionali*, n. 1, 2001, p. 118.

<sup>76</sup> P. COSTA, *La cittadinanza europea: diritti, identità, confini*, in C. Malandrino (a cura di), *Un popolo per l'Europa unita. Fra dibattito storico e nuove prospettive teoriche e politiche*, Firenze, Leo S. Olschki, 2004, p. 80.

zione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione<sup>77</sup>, presentata ai sensi dell'art. 22 TCE, il Parlamento europeo aveva non a caso auspicato di «far ripartire il dibattito sul futuro dell'Unione proprio da una misura concreta e significativa quale quella sulla cittadinanza, come simbolo della volontà di valorizzare l'esistenza di una comunità politica e territoriale, per rafforzare il contratto di fiducia tra l'Unione e i suoi popoli».

Attualmente, quindi, la cittadinanza europea dà conto di un legame in corso di costruzione tra cittadino ed Unione ed è inscrivibile in un orizzonte finalistico di promozione delle condizioni affinché si realizzi l'identificazione del cittadino con la costruzione europea, rafforzando la coscienza di appartenere non solo ad una nazione, ma anche ad una comunità più vasta<sup>78</sup>. La maturazione dell'istituto manifesta la fisionomia *in fieri* del rapporto fra i singoli e l'ordine europeo ed esprime il processo di sviluppo dell'Unione, alla crescita del quale corrisponde l'estensione dei contenuti della cittadinanza<sup>79</sup>. Proprio perché questo rapporto è variabile nel tempo, come del resto quello degli Stati con l'Unione, l'art. 25 TFUE dispone che la Commissione ogni tre anni presenti al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale un rapporto sull'applicazione delle disposizioni in materia di cittadinanza, tenendo conto degli sviluppi dell'Unione: su tale base il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può arricchire l'elenco dei diritti di cittadinanza o ridefinirlo con disposizioni di cui raccomanderà l'adozione ad opera degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali<sup>80</sup>.

La cittadinanza europea può quindi essere considerata un cantiere permanente che offre una chiave di lettura del grado di integrazione raggiunto dal sistema Europa e della direzione che prenderà l'Unione come insieme di Stati, come insieme di popoli, oppure, più ambiziosamente, come insieme di cittadini facenti parte di un solo popolo europeo. Proprio su questo terreno si manifesta un ulteriore nodo problematico, affrontato in modo particolarmente esteso ed approfondito dalla dottrina tedesca<sup>81</sup>, che si è interrogata sulla possibilità di adattare il concetto di popolo alla struttura istituzionale di un'organizzazione sovranazionale come l'Unione europea.

## **7.2. Il popolo europeo alla ricerca di identità: la cittadinanza europea sospesa tra la *no demos thesis* e itinerari concettuali alternativi**

Il senso della cittadinanza dell'Unione è attraversato da una profonda discrasia tra le due dimensioni nelle quali l'istituto può essere iscritto, ovvero la dimensione simbolica e

---

<sup>77</sup> Parlamento europeo, 15 dicembre 2005, A6-0411/2005.

<sup>78</sup> R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, cit., pp. 627, 628.

<sup>79</sup> S. BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quad. cost.*, 2000/1, p. 57.

<sup>80</sup> A. MANZELLA, *Dopo Amsterdam. L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in *il Mulino*, 1997/5, p. 912.

<sup>81</sup> Per una ricognizione dei principali itinerari concettuali sviluppati dalla dottrina tedesca, si rinvia a S. DELLAVALLE, *Una Costituzione senza popolo? La Costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come "potere costituente"*, Milano, Giuffrè, pp. 139 ss.

quella giuridica. In una prospettiva simbolica, l'istituzione di una cittadinanza comune può essere letta come un «acceleratore del processo di costruzione politica dell'Unione»<sup>82</sup>, come il tassello ulteriore di quell'unione sempre più stretta tra popoli prefigurata dal Preambolo del TUE, destinata a confluire in un *demos* europeo e a dare sostanza ad una comunità politica in seno all'Unione. La prospettiva giuridica è, invece, ancora lontana dalla concretizzazione del menzionato progetto, è ferma ad uno stadio ancora immaturo, posta la mancanza di alcuni prerequisiti considerati essenziali per poter conferire alla cittadinanza dell'Unione un significato normativamente pregnante e autonomo. Oltre al carattere derivato dell'istituto, che si sovrappone alle scelte condotte a livello nazionale, merita di essere affrontato, seppur brevemente, il tema relativo alla possibilità di concepire una cittadinanza priva di un popolo.

L'orientamento riconducibile alla c.d. *no demos thesis*, autorevolmente rappresentata da alcuni esponenti della dottrina tedesca e accolta dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale, ritiene che la base sociale dell'Unione debba essere ricondotta non al concetto di popolo, bensì all'insieme degli Stati membri. Il corpo sociale sul quale è edificata la costruzione europea sarebbe infatti privo di quelle caratteristiche pregiuridiche che definiscono la nozione di popolo, rendendo un insieme di individui un corpo omogeneo. Già Schmitt aveva avvertito che il concetto di omogeneità sostanziale, ovvero non legato, come nel contrattualismo, alla mera volontà degli individui di dar vita ad una collettività politica, assume un rilievo centrale per individuare concretamente ed esistenzialmente un popolo storicamente definito. I criteri di appartenenza al popolo, che l'Autore individua nella comune discendenza e nell'esistenza di convinzioni etiche e tradizioni condivise, hanno, quindi, natura sostanziale e assicurano l'unità e l'omogeneità del corpo politico, premesse indefettibili di ogni modello di democrazia e fondamento di ogni costituzione<sup>83</sup>. Diversamente, per Kelsen l'unità del popolo ha una natura puramente normativa, in quanto riconducibile alla comune sottoposizione alle norme dell'ordinamento giuridico: il popolo non è, dunque, un insieme di individui, bensì «un sistema di atti individuali, determinati dall'ordine giuridico dello Stato»<sup>84</sup>. L'elemento di coesione deve essere, quindi, ricercato nella dimensione «neutrale» del diritto.

Secondo la *no demos thesis*, il popolo è un concetto intriso di componenti soggettive, socio-psicologiche, che affondano le proprie radici in condizioni organiche ed oggettive. Le manifestazioni soggettive dell'appartenenza ad un popolo si sostanziano in un senso di coesione sociale, nella consapevolezza di condividere un comune destino ed una comune identità e rinvergono la propria origine nella lingua comune, in un retroterra storico condiviso, nelle affinità culturali, nella comune etnia, nella comune religione<sup>85</sup>, evocando complessivamente una forma di identità dai tratti quasi mistici. Il concorso di tutti o di alcuni di questi elementi consente al corpo sociale di raggiungere quel grado di omogeneità, misurato quindi sulla base di criteri etnico-culturali, che consente di discorrere di popolo. In questa prospetti-

---

<sup>82</sup> V.E. PARSI, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Cittadinanza e identità costituzionale europea*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 15.

<sup>83</sup> C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 293 ss.

<sup>84</sup> H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 18 ss.

<sup>85</sup> J.H.H. WEILER, *Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, in *European Law Journal*, 1995, vol. 1, n. 3, 1995, p. 225.

va, il popolo precede storicamente e politicamente lo Stato, che non ha quindi una funzione creativa delle condizioni che rendono possibile l'unità e l'omogeneità del corpo sociale. Il soggetto-popolo rappresenta un *prius* rispetto alla formazione dello Stato, per cui non esiste Stato senza nazione, né Costituzione senza popolo<sup>86</sup>. Posta la frammentarietà che contraddistingue il sistema Europa, questa versione radicale della *no demos thesis* rigetta in radice la possibilità stessa di concepire la formazione di un popolo europeo. Esiste, poi, una versione definita soft della *no demos thesis*, c.d. *Not yet*<sup>87</sup>, che non respinge l'idea che possa nascere un popolo europeo, ma si limita a constatarne l'attuale assenza in ragione della sussistenza di elementi che incidono negativamente sulla creazione dei presupposti per una sfera pubblica democratica, ovvero l'estrema frammentazione linguistica accompagnata da una scarsamente diffusa conoscenza dell'inglese, nonché la debolezza delle strutture intermedie composte dai partiti, associazioni, movimenti civici, media della comunicazione<sup>88</sup>.

Si osserva, inoltre, che «la presupposizione giuridica dell'esistenza di un solo *demos* può essere contraddetta dalla persistenza, nella realtà sociale, di molteplici *ethnoi* o *demoi*, i quali non condividono già – né stanno sviluppando – un senso di appartenenza comune in grado di trascendere le differenze e le fazioni politiche, per arrivare a formare una comunità politica indispensabile per un patto costituzionale di tipo classico»<sup>89</sup>. Secondo questa posizione, non sarebbe neppure desiderabile un unico popolo europeo, essendo preferibile un'unione di popoli distinti, di identità politiche differenti, di diverse comunità politiche. In proposito, è stato evidenziato come l'assenza di un progetto di costruzione di un solo popolo emergesse già dalla prima riga del Preambolo del Trattato di Roma, nella quale è possibile cogliere l'aspirazione delle nazioni europee a porre «le basi per un'unione sempre più stretta dei popoli d'Europa»<sup>90</sup>, confermata dalla successiva produzione normativa. La Comunità europea è nata non per la creazione di un unico popolo, ma per l'unione di molti. In ciò, l'Europa è sempre stata diversa da tutti gli Stati federali i quali, mentre dichiarano di volere

---

<sup>86</sup> Per P. KIRCHHOF, lo *Staatsvolk* è formato da persone legate per nascita, religione, lingua, storia, arte e cultura comuni. P. KIRCHHOF, *Der deutsche Staat im Prozeß der europhischen Integration*, in J. Isensee and P. Kirchhof (eds.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Vol. VII: *Normativität und Schutz der Verfassung - Internationale Beziehungen*, Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag, 1992, p. 25. In direzione affine, J. ISENSEE, *Abschied der Demokratie vonfDemos. Auslinderwahlrecht als Identitätsfrage für Volk, Demokratie und Verfassung*, in D. Schwab, D. Giesen, J. Listl and H.W Strätz (eds.), *Staat, Kirche, Wissenschaft in einer pluralistischen Gesellschaft - Festschrift zum 65. Geburtstag von Paul Mikat*, Berlin, Duncker & Humblot, 1989, p. 705: l'unità giuridica delle persone è praticabile nel lungo periodo solo se può poggiare su una base reale: su un minimo di effettiva omogeneità come insieme di elementi comuni come l'origine, la storia, la lingua, la cultura e gli interessi. ID., *Nachwort. Europa – die politische Erfindung eines Erdteils*, in Id (eds.), *Europa als politische idee und als rechtliche form*, p. 122: Nessuno Stato può esistere senza un certo grado di omogeneità. La volontà di unità politica, che identifica un gruppo di persone con il popolo come nazione e quindi con il possibile soggetto dell'autodeterminazione democratica, è legata a fattori oggettivi come la situazione geopolitica, gli interessi economici, la storia, la lingua, gli standard di civiltà, l'ethos, la cultura, la religione.

<sup>87</sup> Così definita da J.H.H. WEILER, *Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, cit., p. 229.

<sup>88</sup> D. GRIMM, *Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell'ottica della critica dell'ipotesi di una Costituzione europea*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari, Laterza, p. 20.

<sup>89</sup> J.H.H. WEILER, *Federalismo e costituzionalismo: il "Sonderweg" europeo*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 25.

<sup>90</sup> J.H.H. WEILER, *Federalismo e costituzionalismo: il «Sonderweg» europeo*, cit., p. 25.

preservare le diversità delle singole articolazioni territoriali, insistono sull'esistenza di un solo e unico popolo a livello federale<sup>91</sup>. In proposito, parte della dottrina avverte che «Finché gli europei continueranno a essere considerati nei documenti ufficiali come appartenenti ai "popoli europei" (secondo l'espressione utilizzata nel preambolo della Carta) anziché come membri effettivi di un'unica "comunità di diritti e di doveri" (...) sarà difficile che maturi, all'interno di ciascun popolo d'Europa, un sentimento di autonoma fedeltà e solidarietà nei confronti di istituzioni diverse da quelle nazionali»<sup>92</sup>.

Invero, una certa promiscuità terminologica, che forse manifesta un'indecisione in termini di scelte di fondo, emerge già dal tenore testuale delle disposizioni dei Trattati, che fanno riferimento sia ai popoli europei, sia ai cittadini dell'Unione. Le formulazioni linguistiche che compaiono nell'impianto dei Trattati non offrono significativi elementi per orientarsi. Nell'art. 1, par. 2, e nell'art. 3, par. 5 TUE convivono riferimenti sia ai popoli sia ai cittadini: «Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini»; «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli (...)». L'art. 3, par. 1, TUE prevede che «L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli». L'art. 10, par. 4, TUE stabilisce che «i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione» e similmente dispone l'art. 12, par. 2 della Carta dei diritti fondamentali. A ciò deve aggiungersi l'art. 14, parr. 1 e 2 TUE, secondo cui il «Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione». Il quadro normativo si completa con l'art. 10, par. 2, TUE, secondo il quale «i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo», formulazione che segna un significativo mutamento rispetto a quanto previsto in precedenza. La portata di questa innovazione è stata disconosciuta dalla Corte costituzionale tedesca, che, nella sentenza sul Trattato di Lisbona, ha puntualizzato che «il Parlamento europeo, anche dopo la riformulazione dell'art. 14, paragrafo 2 TUE-Lisbona e contrariamente a quanto la lettera dell'art. 10, paragrafo 1 TUE-Lisbona sembra pretendere, non è un organo che rappresenta un popolo europeo sovrano. Il suo disegno istituzionale è quello di una rappresentanza dei popoli attraverso i contingenti nazionali dei deputati assegnati, non invece di una rappresentanza dei cittadini dell'Unione in quanto unità indistinta secondo il principio dell'eguaglianza del voto» (par. 280). Come ulteriormente precisato dalla Corte, «Il Parlamento europeo, in virtù del contingentamento dei seggi degli Stati membri, resta in questa prospettiva sostanzialmente una rappresentanza dei popoli degli Stati membri» (par. 284)<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, il Mulino, 2000, p. 232.

<sup>92</sup> E. GROSSO, *La limitata garanzia dei diritti di partecipazione politica nella «Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea»*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, p. 187.

<sup>93</sup> Trad. a cura di J. Luther, in *Astrid online*.

In prospettiva simile alla c.d. *Not yet thesis*, Autorevole dottrina ha avvertito che le diversità sociali, culturali e linguistiche presenti in seno all'Unione rendono ancora prematuro il riferimento ad un popolo europeo, creando di conseguenza significative difficoltà ad avanzare progetti di redazione di una costituzione europea<sup>94</sup>. Pur ammettendo che il popolo è «più una questione che una realtà esistenziale» e che il costituzionalismo più maturo ha rinunciato alla ricerca “sociologica” del popolo per qualificarlo piuttosto come una finzione giuridica, utile per ricondurre atti giuridici fondamentali per i singoli ordinamenti a un centro d'imputazione comune, la menzionata dottrina riconosce tuttavia che devono esistere le condizioni per la realizzazione di queste finzioni, che non possono essere tese fino a sussumere entro un solo centro d'imputazione soggettività politiche non solo plurime, ma anche illimitatamente differenziate. Viene, quindi, sottolineato che il demo “possibile” può formarsi solo se vi sono condizioni minime affinché si sviluppi una sfera della *öffentlichkeit* nella quale il dibattito civico sia aperto, consapevole e unificato da codici comunicativi comuni che consentano la formazione di una “autocoscienza politica” dei “liberi cittadini”<sup>95</sup>. In parziale disaccordo, secondo una diversa impostazione il «leit motiv degli “stati signori dei trattati”, sul quale è stato per gran parte costruito l'assunto della mancanza di un popolo europeo investito di poteri sovrani, richiede di essere sottoposto ad un attento ripensamento critico, che, senza cedere alla tentazione di frettolose fughe in avanti, non dovrebbe trascurare il dato di fatto difficilmente confutabile, e tra l'altro vistosamente confermato dal travagliato iter del Trattato di Lisbona, di una attenzione ed un coinvolgimento crescenti della sfera pubblica europea sulle grandi scelte del processo di integrazione, le quali sono state non soltanto il frutto di accordi tra governi, ma anche l'esito di procedure “discorsive” e di *fora* di comunicazione pubblica»<sup>96</sup>. Similmente, è stato sottolineato che la crisi economica ha condotto la discussione ad assumere contenuti, toni e accenti comuni in tutta l'Europa, rendendo sempre meno vera la tesi della inesistenza di una sfera pubblica europea<sup>97</sup>.

Strettamente connessa alla *no demos thesis* è l'impostazione teorica, fortemente debitrice degli apparati concettuali elaborati dal diritto internazionale, secondo cui la fonte di legittimazione del potere politico esercitato dall'Unione è rinvenibile nella volontà degli Stati membri, non nella libera determinazione di un presunto popolo europeo. La costruzione europea poggia su una serie di trattati mediante i quali gli Stati hanno dato vita alla Comunità europea come soggetto titolare di un potere politico che trova la propria ragione di esistere e di esercitare le proprie funzioni non nella decisione di un popolo europeo, bensì nella volontà degli Stati membri. A differenza delle Costituzioni, i trattati istitutivi e le loro modifiche non rappresentano il risultato della decisione di un popolo europeo, bensì sono espressione della

---

<sup>94</sup> M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, vol. II, Padova, Cedam, 1998, pp. 795, 796.

<sup>95</sup> M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit., pp. 795, 798.

<sup>96</sup> P. RIDOLA, *Diritti fondamentali e “integrazione” costituzionale in Europa*, in A. Cerri, P. Häberle, I.M. Jarvad, P. Ridola, D. Schefold (a cura di), *Il diritto fra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, IV, Roma, Aracne, 2015, p. 184.

<sup>97</sup> B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 3, 4.

volontà degli Stati membri<sup>98</sup>, i soli signori dei Trattati. Questa è la posizione tradizionalmente assunta dalla Corte costituzionale tedesca e recentemente confermata nella sentenza del 5 maggio 2020, che concepisce l'Unione europea non come un ente superiore, ma come il frutto di un vincolo reciproco liberamente assunto tra Stati egualmente sovrani. L'Europa richiamata dall'articolo 23 della Legge fondamentale rimane uno "Staatenverbund", un'Associazione tra Stati, secondo il neologismo introdotto dalla Sentenza Maastricht, che vuole indicare che si tratta di un'Associazione tra Stati diversa sia dalla Confederazione, sia dallo Stato federale. I popoli d'Europa non agiscono direttamente a livello europeo e, per questo, non possono aver concesso alcun potere autonomo all'Unione; essi hanno agito attraverso i loro Stati ed è solo per il tramite di questi che l'Unione può rivendicare la propria autorità. In questo modo, è stato osservato, la Corte mina ogni possibilità di concepire l'Unione europea come una comunità politica, sebbene diversa da quella dello Stato<sup>99</sup>. Il contrasto con la posizione assunta dalla Corte di giustizia a partire dal caso *Van Gend en Loos*<sup>100</sup> è netto. Per i giudici di Lussemburgo, i Trattati rappresentano qualcosa di più di un semplice accordo tra Stati, configurandosi come un accordo tra i popoli d'Europa, tale da stabilire un rapporto diretto tra gli stessi e il diritto comunitario<sup>101</sup>. Come puntualizzato, «la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini».

In contrapposizione alla *no demos thesis*, è stato osservato che l'approccio internazionalista, adottando un criterio puramente formale, che conduce a concepire l'Unione come un insieme di Stati, trascura il dato per cui negli Stati democratici sono in ultima istanza i popoli, i cittadini degli stati stessi ad agire attraverso le proprie istituzioni<sup>102</sup>. La legittimazione dell'architettura europea troverebbe la propria fonte in un «contratto sociale europeo»: sono i cittadini degli Stati membri, rappresentati dai rispettivi parlamenti e, in via mediata, dai governi, ad aver costituito di comune accordo, in seno alle procedure di negoziazione previste dalle Costituzioni nazionali o esprimendosi in via referendaria, i Trattati istitutivi della Comunità europea e dell'Unione europea, la cui legittimità riposa, quindi, sulla volontà comune dei cittadini<sup>103</sup>. In questa prospettiva, i Trattati possono essere letti non solo come accordi tra Stati, ma altresì come un «contratto sociale» tra cittadini di quegli Stati, secondo il quale es-

---

<sup>98</sup> D. GRIMM, *Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell'ottica della critica dell'ipotesi di una Costituzione europea*, cit., pp. 16 ss.

<sup>99</sup> M. POIARES MADURO, G. GRASSO, *Quale Europa dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona?*, in *Dir. Un. Eur.*, 2009/2, p. 510.

<sup>100</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 5 febbraio 1963, causa 26/62.

<sup>101</sup> «Lo scopo del Trattato C.E.E., cioè l'instaurazione di un mercato comune il cui funzionamento incide direttamente sui soggetti della Comunità, implica che esso va al di là di un accordo che si limitasse a creare degli obblighi reciproci fra gli Stati contraenti. Ciò è confermato dal preambolo del Trattato il quale, oltre a menzionare i Governi, fa richiamo ai popoli e, più concretamente ancora, dalla instaurazione di organi investiti istituzionalmente di poteri sovrani da esercitarsi nei confronti sia degli Stati membri sia dei loro cittadini».

<sup>102</sup> I. PERNICE, F. MAYER, *La Costituzione integrata dell'Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 47.

<sup>103</sup> I. PERNICE, F. MAYER, *La Costituzione integrata dell'Europa*, cit., p. 51.

si, nelle aree coperte dal trattato, si considerano cittadini di una società più ampia<sup>104</sup>. Questo consenso discende dalla consapevolezza di condividere gli stessi valori fondamentali e di volere perseguire i medesimi obiettivi, così come espressi dai Trattati. Del resto, la dimensione teleologica che anima la costruzione europea è contraddistinta da finalità che mal si conciliano con una lettura eminentemente internazionalistica dei rapporti tra Stati membri. Paradigmatico, in questo senso, è l'obiettivo del raggiungimento della coesione economica, sociale e territoriale, che chiama le istituzioni europee a concepire una progettualità destinata a non esaurirsi mai, sempre in divenire e suscettibile di ripensamenti e rifiniture per rispondere alle esigenze di riequilibrio delle condizioni degli Stati, e impegna l'Unione a condurre una programmazione integrata dei fondi strutturali, instaurando dinamiche cooperative con gli Stati membri e le regioni interessate.

Si osserva, inoltre, che il processo di estensione e di approfondimento del processo di integrazione europea, sotto il profilo sia dell'articolazione delle competenze sia della produzione normativa, ha raggiunto un livello tale da scardinare il tradizionale impianto internazionalistico dei rapporti tra ordinamenti nazionali e ordinamento dell'Unione<sup>105</sup>. Circa il primo versante, è stata sottolineata la continua espansione delle competenze dell'Unione, che si è realizzata non solo attraverso gli strumenti formali previsti dai Trattati (art. 48 TUE), ma altresì mediante un mutamento informale che ha inciso in modo significativo sulla linea di demarcazione e sull'equilibrio iniziale delle competenze ripartite tra la Comunità e gli Stati membri<sup>106</sup>. In proposito, autorevole dottrina si è espressa in termini di «incessante erosione delle garanzie costituzionali dei limiti di competenza della Comunità»<sup>107</sup> ed ha proposto l'istituzione di un Consiglio costituzionale europeo con giurisdizione limitata alle questioni di competenza. In una direzione simile, è stato evidenziato che «the growing range of the Community's powers had significantly detracted from the sovereignty of national Parliaments, removing ever wider matters from their purview in an incremental process to which national parliamentarians had not consented and over which they had no control»<sup>108</sup>. Con riguardo al profilo normativo, si deve evidenziare che il principio del primato e dell'effetto diretto delle fonti dell'Unione è stato declinato dalla Corte di giustizia come riferibile non solo agli Stati membri, ma anche ai singoli individui: gli obblighi e i diritti previsti dalle fonti europee dotate di contenuti normativi direttamente applicabili si rivolgono ai cittadini europei, non solo agli Stati, superando la tradizionale impostazione del diritto internazionale. In proposito, appaiono significative le parole con cui la Corte costituzionale ha chiarito le differenti articolazioni delle limitazioni di sovranità discendenti dalla partecipazione dell'Italia ad un ente sovranazionale. Proponendo un'interpretazione evolutiva dell'art. 11 Cost., nella sentenza 183/1973 la Corte ha riconosciuto alla locuzione «limitazioni di sovranità» la forza di legittimare una contrazione dei poteri dello Stato in ordine all'esercizio della funzione legislativa, esecutiva e giurisdizio-

---

<sup>104</sup> M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, cit., p. 240.

<sup>105</sup> F. SUCAMELI, *L'Europa e il dilemma della Costituzione. Norme, strategie e crisi del processo di integrazione*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 18.

<sup>106</sup> M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, cit., pp. 106 ss.

<sup>107</sup> J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quad. cost.*, 2000/1, p. 8.

<sup>108</sup> F. MANCINI, *Europe: The Case for Statehood*, in *European Law Journal*, 4, n. 1, p. 30.

nale. Con riguardo alla funzione legislativa, la Corte ha chiarito che i regolamenti comunitari, facenti parte di un sistema giuridico autonomo e distinto rispetto a quello italiano, ancorché con quest'ultimo coordinato secondo la ripartizione di competenze stabilita e garantita dal Trattato, devono «avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di recezione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni Paese della Comunità, sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione uguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari». Come chiarito dal Giudice delle leggi nella sentenza 348/2007, le limitazioni di sovranità sono tecnicamente riferibili solo ad organizzazioni sopranazionali come l'Unione europea, non anche alle «norme internazionali pattizie, che vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno, tali da affermare la competenza dei giudici nazionali a darvi applicazione nelle controversie ad essi sottoposte, non applicando nello stesso tempo le norme interne in eventuale contrasto» (par. 3.3). Le norme in questione erano disposizioni della Cedu, che la Corte distingue in modo deciso dai Trattati comunitari puntualizzando che «Con l'adesione ai Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un "ordinamento" più ampio, di natura sopranazionale, cedendo parte della sua sovranità, anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. La Convenzione EDU, invece, non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti. Essa è configurabile come un trattato internazionale multilaterale – pur con le caratteristiche peculiari che saranno esaminate più avanti – da cui derivano "obblighi" per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti, *omisso medio*, per tutte le autorità interne degli Stati membri» (par. 3.3.).

Invero, già all'atto della istituzione della CECA (1951) la dottrina conìò il termine "sovrana nazionale" per distinguere gli enti risultanti da un processo di integrazione tra Stati dagli enti di cooperazione istituzionalizzata tra Stati, ovvero le organizzazioni internazionali. Secondo questa opzione ricostruttiva<sup>109</sup>, l'ente sovranazionale è contraddistinto dalla combinazione di tre fattori: l'effettiva indipendenza del processo decisionale rispetto agli Stati (ovvero il fatto che le decisioni sono assunte attraverso un rapporto dialettico tra istituzioni che rappresentano interessi diversi, quello generale, la Commissione, quello dei cittadini, il Parlamento europeo, quello degli Stati, il Consiglio); un rapporto diretto tra l'ente e gli individui (che si manifesta nella possibilità dell'ente di porre obblighi non solo agli Stati membri, ma anche alle persone fisiche e giuridiche); la presenza di un proprio organo giurisdizionale, al quale le istituzioni, gli Stati e, in certa misura, gli individui possano rivolgersi per verificare la legalità delle decisioni dell'ente. Questi fattori caratterizzano l'Unione e ne marcano la differenza rispetto a qualsiasi altra organizzazione internazionale<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> F. CAPOTORTI, *Supranational Organizations*, in *Encyclopedia of Public International Law*, 1985, 5, pp. 62 ss.

<sup>110</sup> P. GARGIULO, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, Ediesse, 2012, p. 110.

## 8. Il significato dei doveri di solidarietà nel conferire completezza all'istituto della cittadinanza europea

Pur dovendo riconoscere la natura derivata della cittadinanza europea rispetto a quella nazionale, che ha condotto parte della dottrina a considerarla «un effetto riflesso dell'appartenenza formale a uno Stato dell'Unione europea, il precipitato della natura *in fieri* del processo di integrazione e della circostanza che l'Europa nasca e trovi legittimazione dalle limitazioni di sovranità degli Stati, che restano pur sempre i “signori dei Trattati”»<sup>111</sup>, è indubbio il profondo valore che lo *status* di cittadino europeo assume con riferimento alla possibilità di concepire nuovi equilibri tra le finalità perseguite dall'Unione. In questa prospettiva, non si può trascurare il ruolo essenziale svolto dal confronto e dalla discussione sui fini che un ente intende perseguire, unitamente al profilo della predisposizione dei mezzi, nel marcare la natura politica di un sistema democraticamente fondato. La cittadinanza europea, oltre a consentire l'esercizio delle libertà fondamentali, dovrebbe quindi fungere da istituto sulla base del quale attivare percorsi di conoscibilità delle decisioni e di responsabilità politica delle istituzioni rispetto al grado di raggiungimento delle finalità individuate come meritevoli di perseguimento in seno all'ordinamento eurounitario. Entro questa dimensione, come sarà meglio sviluppato, l'istituzione di un dovere tributario europeo potrebbe contribuire a valorizzare il vincolo tra cittadini europei e tra cittadino europeo e Unione. La destinazione delle somme acquisite mediante il prelievo fiscale, a cui sono sottese scelte politiche volte a valorizzare la tutela di alcuni interessi a scapito di altri, rappresenta, infatti, un elemento centrale del rapporto tra governanti e governati, e l'adempimento del dovere tributario, come strumento fondamentale di acquisizione di risorse, manifesta un deciso tono politico, sebbene i suoi effetti si avvertano materialmente sul piano economico. Come è stato efficacemente scritto, «il concorso alle pubbliche spese non è che un aspetto dell'appartenenza alla comunità»<sup>112</sup>.

L'attribuzione della cittadinanza europea ha voluto certificare l'esistenza di un legame tra i cittadini degli Stati membri e il riconoscimento ad essi di un ruolo non marginale nell'ambito della costruzione europea. Sembra doveroso chiedersi se, nell'attuale fase del processo di integrazione europea, sia sufficiente che l'appartenenza del cittadino all'Unione dia titolo per il riconoscimento di diritti, prevalentemente di natura economica, oppure l'identità del cittadino europeo debba nutrirsi anche di dimensioni ulteriori, nelle quali sia possibile richiamare fattispecie di doverosità connesse al principio di solidarietà. Del resto, come evidenziato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Rottmann*<sup>113</sup>, è proprio la reciprocità di diritti e di doveri che costituisce il fondamento del vincolo di cittadinanza. Sembra quindi importante interrogarsi sulla possibilità che lo statuto della cittadinanza europea comprenda non solo diritti, ma anche doveri. In altri termini, la convivenza dei cittadini nello spazio comune europeo dovrebbe essere costruita come appartenenza ad una comunità sovranazionale di diritti e di doveri.

---

<sup>111</sup> A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. cost.*, 2015/2, pp. 317, 318.

<sup>112</sup> A. FEDELE, *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 22.

<sup>113</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 2 marzo 2010.

Il lemma 'dovere' compare nell'art. 20, par. 2 TUE, secondo cui «I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. (...)». La cittadinanza dell'Unione, definita dalla Corte di giustizia come lo «*status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri»<sup>114</sup>, ha condotto all'emancipazione delle posizioni giuridiche dei cittadini degli Stati dalla dimensione eminentemente economica ed ha posto una solida base normativa per la costruzione di un legame tra i cittadini europei. Lungi dall'essere già realizzato, tale legame è ancora *in fieri* e ciò anche in considerazione dell'assenza di un nucleo di doveri che accompagnino i diritti di cui godono i cittadini dell'Unione. I doveri ai quali l'art. 20 TUE sottopone il cittadino europeo sono meramente enunciati e sforniti di disposizioni che ne individuino il tipo, la natura ed il contenuto. Ciò rende la petizione dei doveri un involucro vuoto privo di alcuna portata normativa, con conseguente indebolimento e depotenziamento del significato del vincolo di cittadinanza. Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione tace sui doveri. Il Preambolo della Carta stabilisce che «Il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future». Tuttavia, tale documento è completamente muto circa il contenuto dei doveri enunciati. Il sistema delineato dai Trattati e dalla Carta rivela, così, una significativa lacuna, stante l'imprescindibilità del connubio tra diritti e doveri per impostare un reale legame politico-identitario tra i cittadini dell'Unione e per consolidare la consapevolezza della loro comune identità e della partecipazione ad un comune destino europeo. Sebbene non si possa trascurare l'importanza dell'esistenza di un insieme di diritti di cittadinanza nell'ambito dell'ordinamento giuridico eurounitario, tuttavia la cittadinanza, se intesa in senso politico, dovrebbe constare anche di doveri, che hanno la funzione di cementare l'identità collettiva di un insieme di individui che aspirino ad essere, per l'appunto, cittadini di una comunità politica unitaria<sup>115</sup>. In senso particolarmente incisivo, è stato osservato che la cittadinanza europea pecca e peccherà di inconsistenza politica e giuridica fin tanto che non divenga espressiva anche e soprattutto di doveri e responsabilità verso la collettività di riferimento, in questo modo aderendo alle istanze di inclusione, appartenenza, partecipazione e solidarietà di cui si nutre l'istituto della cittadinanza<sup>116</sup>. In assenza di indicazioni normative, ci si domanda quale possa essere il sentiero da percorrere per introdurre e definire alcune fattispecie di doverosità. Seguendo un itinerario graduale, si potrebbe pensare ad un percorso simile a quello avviato dalla Corte di giustizia negli anni Settanta con riguardo al riconoscimento della tutela dei diritti fondamentali. Ci si riferisce al processo di costruzione in via pretoria dei diritti fondamentali inaugurato dalla sentenza *Stauder* del 1969, nella quale la Corte affermò che «il rispetto dei diritti fondamentali fa parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Cor-

---

<sup>114</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 20 settembre 2001.

<sup>115</sup> A. SINAGRA, *La cittadinanza nella evoluzione del diritto interno, del diritto internazionale e del diritto comunitario*, in M.S. Serra, F. Lanchester (a cura di), *«Et si onmes ...»*. Scritti in onore di Francesco Mercadante, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 867 e 868, il quale osserva che «se la cittadinanza è innanzitutto inclusione ed appartenenza e, dunque, partecipazione e solidarietà, essa non può non essere espressiva anche e soprattutto – e ancor prima – di doveri, obblighi e responsabilità verso la collettività di riferimento»

<sup>116</sup> A. SINAGRA, *La cittadinanza nella evoluzione del diritto interno, del diritto internazionale e del diritto comunitario*, cit., p. 867.

te assicura l'osservanza», precisando che «la salvaguardia di questi diritti è informata alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo». In questa prospettiva, si potrebbe attingere ai materiali normativi rappresentati dal patrimonio costituzionale comune agli Stati membri per individuare alcune ipotesi di doverosità. La considerazione delle fattispecie di doverosità contemplate dalle Costituzioni degli Stati membri potrebbe contribuire alla costruzione di un patrimonio di doveri idoneo a completare lo *status* di cittadino dell'Unione. È precisamente il principio di solidarietà che rappresenterebbe la dimensione assiologica su cui fondare i doveri del cittadino dell'Unione. Seguendo l'insegnamento di Lombardi, l'integrazione (e, dunque, l'unità) politica dell'ordinamento presuppone che, in seno alla società, non si superi un certo livello di disomogeneità sociale, oltre il quale vengono meno le stesse condizioni economico-sociali di sopravvivenza della democrazia<sup>117</sup>. La solidarietà, nella dimensione dei doveri nei quali si potrebbe articolare anche nel contesto dell'Unione, fungerebbe quindi da connettore ordinamentale che richiama il cittadino all'imprescindibilità di comportamenti collaborativi, oblativi, solidali al fine di costruire e mantenere l'unità del corpo politico<sup>118</sup>. Nel garantire la menzionata omogeneità la solidarietà può quindi assumere un ruolo centrale, operando come criterio fondamentale destinato a realizzare, attraverso la costruzione di alcune fattispecie di doverosità, quel minimo di omogeneità senza il quale la vita politica si ridurrebbe al "*bellum omniun contra omnes*" di hobbesiana memoria<sup>119</sup>.

### **9. Dovere tributario del cittadino europeo e funzioni della fiscalità europea: prospettive *de iure condendo***

Nella prospettiva della valorizzazione della dimensione dei doveri come parte costitutiva di una cittadinanza europea in costruzione, si può immaginare di cominciare con la richiesta di adempimento di un dovere di natura tributaria, esempio paradigmatico di dovere di solidarietà economica, le cui radici di senso risiedono tuttavia in un terreno intriso di sostanza politica. È significativo osservare come la Costituzione italiana inserisca la sanzione del dovere tributario (art. 53) all'interno dei Rapporti politici (Titolo IV), collocandolo tra il dovere di difesa della Patria (art. 52) e il dovere di fedeltà alla Repubblica (art. 54), in questo modo proponendo l'essenzialità e il concorso di questo triplice ordine di doveri per il mantenimento di un tessuto sociale coeso sulla base del quale edificare l'organizzazione politica e sociale del Paese.

---

<sup>117</sup> G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 1967.

<sup>118</sup> M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, cit., p. 160.

<sup>119</sup> G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., p. 48; S. Rodotà definisce la solidarietà un antidoto alla frammentazione sociale: S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 22.

Il dovere tributario è, quindi, strettamente connesso alla dimensione politica del vivere insieme<sup>120</sup>. Come efficacemente posto in luce dalla Corte costituzionale, il dovere tributario costituisce una forma di osservanza di quel vincolo di lealtà nei confronti di tutti gli altri consociati che rappresenta una condizione indefettibile per la stessa sopravvivenza dell'ordinamento costituzionale nell'identità dei suoi principi fondamentali. A questo proposito, sono dense di significato simbolico-identitario, oltre che giuridico, le parole con cui la Consulta ha qualificato l'evasione fiscale come «una “ipotesi di particolare gravità”, per il semplice fatto che rappresenta, in ciascuna delle sue manifestazioni, la rottura del vincolo di lealtà minimale che lega fra loro i cittadini e comporta, quindi, la violazione di uno dei “doveri inderogabili di solidarietà”, sui quali, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, si fonda una convivenza civile ordinata ai valori di libertà individuale e di giustizia sociale»<sup>121</sup>.

Uno degli elementi che caratterizza in modo precipuo la politicità di una organizzazione istituzionale è la scelta in merito alla destinazione delle risorse acquisite con l'imposizione tributaria. Le funzioni della fiscalità sono molteplici e riassumibili, sinteticamente, nella acquisizione di un flusso di entrate stabili, nella ripartizione del carico fiscale tra i consociati secondo una logica di solidarietà sociale e di equità distributiva e, infine, nell'orientamento e condizionamento del sistema economico e produttivo, sebbene quest'ultima facoltà sia oggi fortemente limitata dalla disciplina eurounitaria in tema di divieto di aiuti di Stato, tra i quali rientrano anche le agevolazioni fiscali e gli sgravi tributari<sup>122</sup>.

La triplice teleologia che accompagna l'esercizio del potere tributario caratterizza in modo pregnante la sovranità di uno Stato e manifesta sia i valori di fondo sia l'equilibrio tra interesse generale e interesse individuale che ispirano le scelte compiute dalle istituzioni pubbliche. L'acquisizione di entrate stabili e consistenti e la ripartizione dei carichi fiscali secondo ragioni di solidarietà ed equità compongono così le finalità fondamentali perseguite dalla funzione fiscale nello Stato moderno. Sotto questo profilo, è dunque possibile sostenere che la funzione fiscale costituisce un fattore fondante delle democrazie attuali, in quanto correlato alle ragioni di fondo della adesione dei consociati alla comunità organizzata<sup>123</sup>. All'interno dello Stato costituzionale la fiscalità non è mai neutra, configurandosi quale strumento fondamentale di redistribuzione della ricchezza e di predisposizione delle risorse necessarie per sostenere un ordinamento che si autodefinisce solidale<sup>124</sup>. L'imposizione dei tributi evoca e presuppone una pluralità di valori costituzionali che ne costituiscono fondamento, ne orientano il bilanciamento con altri interessi e ne fissano i limiti<sup>125</sup>. La fiscalità e l'adempimento dei doveri che dalla stessa discendono devono quindi essere iscritti nella

---

<sup>120</sup> G. BASCHERINI, *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016, p. 134.

<sup>121</sup> Corte costituzionale, sentenza 51/1992.

<sup>122</sup> Per una ricognizione approfondita delle funzioni della fiscalità si veda P. BORIA, *Diritto tributario*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 1 ss.

<sup>123</sup> P. BORIA, *Diritto tributario*, cit., p. 10.

<sup>124</sup> G. BASCHERINI, *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana*, cit., p. 135.

<sup>125</sup> S. BOFFANO, R. CABAZZI, *Competizione fiscale europea versus giustizia distributiva: un dilemma sempre più attuale*, in *DPCE online*, 2017/3, p. 471; D. STEVANATO, *La giustificazione sociale dell'imposta. Tributi e determinabilità della ricchezza tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2014, pp. 261 ss.

cornice dei principi fondamentali della Costituzione, di cui contribuiscono ad assicurare la realizzazione. Tra questi, si può ritenere che l'art. 3, comma 2, Cost. rappresenti la chiave di volta di un sistema che ordina le entrate alla rimozione degli ostacoli economici che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei singoli, impediscono il pieno sviluppo della persona umana, e che, attraverso le leggi di spesa o norme impositive di favore (di agevolazione o di esenzione), ordina la politica fiscale e di bilancio al conseguimento di finalità non soltanto tributarie, ma anche redistributive tanto del carico quanto della ricchezza<sup>126</sup>. I tributi sono quindi destinati a realizzare un riparto dei carichi pubblici informato alla proattiva assiologia dell'eguaglianza sostanziale<sup>127</sup>.

Diversamente, nell'ambito dell'Unione la fiscalità si presenta come una declinazione della trama di valori assunta nella costituzione economica europea ed in questa prospettiva è valutata come fattore eventualmente distorsivo delle dinamiche della concorrenza, che deve essere limitato e possibilmente eliminato, in linea con i postulati assiologici risultanti dalla cornice economica europea<sup>128</sup>. Differentemente da quanto avviene negli assetti costituzionali degli Stati nazionali, la fiscalità non è inquadrata come uno strumento di raccolta delle risorse finanziarie essenziali per la sussistenza e lo sviluppo di una collettività, da ripartire tra i consociati in conformità a criteri di equità e ragionevolezza<sup>129</sup>. Del resto, l'UE non ha una fiscalità propria, intesa come manifestazione di un potere impositivo esercitato direttamente sui cittadini europei. Il bilancio europeo è alimentato da un complesso di entrate 'derivate', composte dai dazi sugli scambi con Paesi terzi e da una quota del gettito nazionale dell'imposta sul valore aggiunto. L'attività di raccolta delle risorse non è associata a meccanismi di verifica dell'utilizzo delle risorse e dunque di responsabilità politica, mancando un rapporto diretto tra istituzioni europee e contribuenti, tra i quali interviene necessariamente l'intermediazione statale: vengono così raccolte risorse dirette a garantire il funzionamento dell'Unione, ma a titolo meramente contributivo<sup>130</sup>. Ciò conferma il carattere parziale e incompiuto dello stadio evolutivo dell'UE, la cui provvista di risorse economiche è lontanissima dai valori sui quali poggia il fenomeno tributario a livello nazionale.

All'Unione è attribuita una competenza di armonizzazione delle imposte indirette (art. 113 TFUE)<sup>131</sup>, che si è tradotta nell'adozione di numerose direttive a partire dalla fine degli

---

<sup>126</sup> F. GALLO, *L'uguaglianza tributaria*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, pp. 19 ss.

<sup>127</sup> C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 17; C. BERGONZINI, *Il dovere tributario*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, 2/2019, p. 122.

<sup>128</sup> P. BORIA, *Diritto tributario*, cit, p. 110.

<sup>129</sup> P. BORIA, *Diritto tributario*, cit, p. 110; C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, cit., pp. 198 ss.

<sup>130</sup> Sul tema si veda A. CARINCI, *La questione fiscale nella Costituzione europea, tra occasioni mancate e prospettive per il contribuente*, in *Rass. trib.*, 2005/2, pp. 2545 ss.; F. HEINEMANN, P. MOHL, S. OSTERLOH, *Who's afraid of an EU tax and why? — revenue system preferences in the European Parliament*, in *The Review of International Organizations*, 2009/1, pp. 73 ss.

<sup>131</sup> «Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza».

anni Sessanta. L'art. 113 TFUE non è invece applicabile alle imposte dirette, considerate tuttora un settore riconducibile alla sovranità degli Stati. Anche questo ambito, tuttavia, non è rimasto immune rispetto all'intervento del legislatore dell'Unione. Sul fondamento dell'articolo 115 TFUE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni al fine di promuovere il funzionamento del mercato interno, a partire dagli anni Novanta sono state adottate la direttiva relativa al regime fiscale comune da applicare alle fusioni, alle scissioni, ai conferimenti d'attivo e agli scambi d'azioni e la direttiva sulle società madri e figlie, nonché, più recentemente, la direttiva concernente il regime fiscale comune applicabile ai pagamenti di interessi e di canoni fra società consociate di Stati membri diversi<sup>132</sup>.

Posti i menzionati caratteri della fiscalità europea, si può ritenere che l'attuale sistema non risponda all'esigenza di creare un legame diretto tra Unione e cittadini. Uno degli elementi che contraddistingue il legame politico tra governanti e governati risiede nella scelta della destinazione delle risorse acquisite mediante il potere di imposizione tributaria, che consente di raccogliere i mezzi necessari per assicurare la tutela dei diritti sociali e risulta teleologicamente orientato verso obiettivi di redistribuzione del reddito. A livello costituzionale, questa idea è condensata nel concetto di interesse fiscale, che imprime al dovere tributario una connotazione finalistica volta alla redistribuzione delle risorse finanziarie necessarie per la garanzia dei diritti sociali, che rinvergono nel prelievo fiscale uno degli strumenti fondamentali di copertura<sup>133</sup>. I risultati che la fiscalità consente di conseguire sul versante sociale riempiono di contenuti il vincolo di lealtà e di "fedeltà politica" che il cittadino rinnova nei confronti di chi lo rappresenta e governa. Come osservato, «mentre una dimensione solidaristico-distributiva dovrebbe constare di una relazione diretta tra le istituzioni europee e i cittadini europei, nella dimensione europea manca il circuito per cui i cittadini, che mettono a disposizione le risorse tramite il prelievo fiscale, esercitando i diritti di partecipazione politica condizionano l'attività dei parlamenti e governi sui contenuti delle politiche pubbliche»<sup>134</sup>. Per questa ragione, qualora si intenda rilanciare un progetto di Unione europea che si faccia carico delle esigenze di natura sociale espresse dall'art. 9 TFUE (elevato livello occupazionale, garanzia di un'adeguata protezione sociale, lotta all'esclusione sociale e elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana) non si può evitare una seria riflessione sulla disciplina di una spesa pubblica centralizzata sostenuta da una fiscalità europea<sup>135</sup>.

All'interno di una prospettiva di revisione delle attuali forme di finanziamento dell'UE, si deve segnalare l'attenzione dell'Unione per il tema della fiscalità e la acquisita consapevolezza della necessità che il livello sovranazionale si doti di strumenti in grado di far fronte agli squilibri tra Stati membri e di fornire risposte efficaci a problemi che superano la dimensione

---

<sup>132</sup> G. ROSSILLO, *Fiscalità e sovranità: riflessioni sulla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 2018/1, p. 125.

<sup>133</sup> L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 199.

<sup>134</sup> B. PEZZINI, *Solidarietà e politiche sociali tra Costituzione e Unione europea*, testo tratto dalla Relazione al Convegno "Pago, dunque sono. Il futuro dell'UE tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea", svoltosi all'Università di Firenze il 28 novembre 2019.

<sup>135</sup> B. PEZZINI, *Solidarietà e politiche sociali tra Costituzione e Unione europea*, cit.

nazionale<sup>136</sup>. Nella Relazione sul futuro delle risorse proprie dell'Unione europea (2006/2205(INI)) il Parlamento europeo ha proposto la creazione di un'autentica risorsa propria per l'Unione europea che sostituisca i meccanismi attuali. Questo strumento instaurerebbe un collegamento diretto tra l'Unione e i cittadini europei e contribuirebbe a realizzare un ravvicinamento delle normative fiscali nazionali. Il progetto di creazione di un tributo proprio dell'Unione dovrebbe rispondere a diversi criteri, in primo luogo l'equità, che dovrebbe guidare il tributo *de quo* a realizzare una redistribuzione del reddito, ad avere lo stesso impatto su contribuenti equivalenti in tutta l'UE e, infine, a riscuotere entrate dagli Stati membri in linea con la loro forza economica.

Anche la Commissione si è espressa in favore dell'introduzione di una risorsa propria a base realmente fiscale, mediante la quale «costruire un legame fra i cittadini e il bilancio UE»<sup>137</sup>. Ciò accrescerebbe la comprensione da parte dei cittadini delle risorse destinate al bilancio dell'Unione e renderebbe più responsabili coloro che assumono le decisioni. La risorsa fiscale dovrebbe essere introdotta progressivamente come sostituzione dell'attuale risorsa IVA, accanto ad una risorsa più limitata basata sul Reddito nazionale lordo.

All'origine di tali proposte, che hanno come comune denominatore il tema della capacità fiscale sovranazionale, risiede la consapevolezza dell'insufficienza degli attuali meccanismi di funzionamento dell'unione economica e monetaria e del rischio che essa non sopravviva a future crisi. In questa prospettiva, l'istituzione di un dovere tributario europeo, fondato sul principio di solidarietà, potrebbe svolgere il ruolo di motore dell'integrazione politica, rilanciando la coesione sociale come obiettivo centrale delle politiche pubbliche eurounitarie. In una prospettiva di ampio respiro, è stato osservato che le asimmetrie originarie e sopravvenute tra i sistemi economici e sociali degli Stati membri «non si limitano ad incidere sulla "claudicante" dimensione sociale europea, ma, paradossalmente e significativamente, qualora non si completi l'unione monetaria con l'unione fiscale, possono incidere persino sugli obiettivi fondanti quell'unione, soprattutto di fronte a crisi economiche che colpiscono in maniera asimmetrica i diversi sistemi economici»<sup>138</sup>. Similmente è stato rilevato che «le origini della crisi economica e finanziaria che sta attraversando l'Europa vanno rintracciate nel percorso incompiuto verso la realizzazione di una vera e propria unione economica e fiscale, accanto all'unione monetaria avviata a partire dal 2002»<sup>139</sup>.

---

<sup>136</sup> Si possono citare la Comunicazione della Commissione avente ad oggetto un Piano per un'unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo (30 novembre 2012, COM(2012) 777 final/2); la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulla capacità di bilancio della zona euro (2015/2344(INI)); la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea (2014/2248(INI)) e il Rapporto finale del Gruppo di alto livello sulle risorse proprie del dicembre 2016.

<sup>137</sup> Comunicazione della Commissione, del 14 luglio 2004, Prospettive finanziarie 2007-2013.

<sup>138</sup> M. BELLETTI, *Costituzione fiscale multilivello*, in *federalismi.it*, 5/2018, p. 27.

<sup>139</sup> T.F. GIUPPONI, *L'equilibrio di bilancio in Italia, tra stato costituzionale e integrazione europea*, in A. Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Bologna, il Mulino, 2015, pp. 21, 22. In senso conforme, A. CIANCIO, *I nodi della governance europea: euro, politica fiscale, bilancio unico dell'Unione. Per una nuova legittimazione democratica della BCE*, in *federalismi.it*, 2015, n. 16, pp. 1 ss.; E. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia*, Bologna, BUP, 2013, pp. 54 ss.

Il deferimento della politica monetaria in capo alla BCE, non accompagnato da un eguale accentramento, in seno all'Unione, della politica fiscale, sembra poi aver realizzato, quale conseguenza, «(l'ulteriore) assolutizzazione del principio concorrenziale tra Stati membri, tale da relegare in secondo piano i legami di solidarietà tra i cittadini dell'UE, a pieno vantaggio di un'esasperata competizione tra tali sistemi economico giuridici»<sup>140</sup>. La *tax competition*, fenomeno che dovrebbe essere posto al centro dell'agenda europea per gli effetti distorsivi che genera, incide fortemente sulla sovranità fiscale degli Stati membri, posto che i capitali si muovono dove la loro remunerazione netta è più alta, e quindi dove il livello di tassazione è più basso, e le società tendono, ugualmente, a stabilizzare la propria sede nel Paese ove trovano una legislazione più favorevole<sup>141</sup>.

Come è stato rilevato, una delle debolezze che l'Unione mostra nel fronteggiare la crisi risiede nella separazione tra politiche economiche e politiche fiscali e segnatamente nella mancata cessione della sovranità fiscale da parte degli Stati membri<sup>142</sup>. Similmente, è stato posto in luce come la crisi economico-finanziaria abbia ricevuto da parte dell'Unione risposte che, lungi dal "comunitarizzare" il più intenso dei doveri di solidarietà, ossia il dovere tributario, continuano ad alimentare il bilancio europeo mediante trasferimenti statali commisurati alla forza demografica dei singoli Stati membri, non attraverso imposte europee pagate da cittadini o persone giuridiche<sup>143</sup>.

Come nota il Rapporto Monti, l'attribuzione di sovranità fiscale all'Unione o all'eurozona comporterebbe il superamento del meccanismo di intermediazione statale e l'acquisizione di autonomia da parte del livello sovranazionale. Ciò presupporrebbe la creazione di una struttura amministrativa in grado di registrare i contribuenti, di esercitare i poteri coercitivi necessari in caso di mancato pagamento e di avvalersi di strumenti volti a ridurre al minimo l'evasione fiscale. Occorrerebbe, dunque, un radicale ripensamento dell'intero sistema delle entrate dell'Unione e della sua capacità fiscale<sup>144</sup>.

## **10. Alcune riflessioni conclusive: solidarietà e doveri come elementi imprescindibili di una cittadinanza europea in costruzione**

Nel lavoro si è tentato di porre in luce il significato dell'istituzione della cittadinanza europea e le problematiche che la stessa solleva, principalmente legate alla difficile ricerca di una sua dimensione autonoma rispetto all'equivalente nazionale, alla circostanza di inne-

---

<sup>140</sup> E. MOSTACCI, *Il fascino discreto della competizione. Legami di solidarietà e pressione competitiva nel processo di integrazione europea*, in *DPCE online*, 2017/3, pp. 147 ss.

<sup>141</sup> S. BOFFANO, R. CABAZZI, *Competizione fiscale europea versus giustizia distributiva: un dilemma sempre più attuale*, cit., p. 464.

<sup>142</sup> P. MARSOCCI, *Solidarietà e coesione nell'attuale Unione europea*, in Id. (a cura di), *Partecipazione politica transnazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo*, II, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, p. 11.

<sup>143</sup> G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio fra costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013/2, p. 5.

<sup>144</sup> Future Financing of the Eu. Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources. December 2016.

starsi all'interno di un ordinamento non statale e, infine, alla assenza di un popolo europeo. Le peculiarità evidenziate hanno condotto Autorevole dottrina a considerare la cittadinanza europea assimilabile ad uno status di straniero privilegiato piuttosto che ad una reale forma di cittadinanza<sup>145</sup>. Pur non disconoscendo la distanza che separa l'attuale *status civitatis* europeo da un autentico legame e vincolo politico di appartenenza all'Unione, si ritiene che uno dei primi passi per ridurla sia recuperare e rilanciare la dimensione dei doveri in chiave solidaristica. In deciso tono critico, ci si è domandati «Quale cultura politica, quale *ethos* indicano un concetto di cittadinanza che, ad esempio, parla di doveri, ma poi non ne elenca alcuno?»<sup>146</sup>. Nella condivisione di doveri si realizza una distribuzione dei carichi collettivi secondo una visione, un'idea di bene comune che, lungi dal consistere nella mera sommatoria di rivendicazioni individuali, trova un piano di elaborazione ad un livello di sintesi più alta. L'integrazione è promossa non già mediante la tutela dei diritti fondamentali (che sicuramente segna l'orizzonte teleologico dell'ordinamento), ma attraverso la coltivazione di una comune etica dei doveri. La nuova cittadinanza europea dovrebbe quindi essere concepita come comprensiva dell'adempimento di doveri, riconducibili al principio di solidarietà. In questa prospettiva e in considerazione della possibilità di tratteggiare una relazione di mutua implicazione tra identità, solidarietà e responsabilità fiscale, l'istituzione di un dovere tributario europeo potrebbe rappresentare la premessa di un'autentica solidarietà sociale tra i cittadini di un'unica entità politica europea. Essere cittadini non significa soltanto fruire di beni-diritti ma impegnarsi a contribuire alla loro produzione. L'Europa si è costituita come comunità di diritti, di libertà ed eguaglianza, ma non è stata finora capace di fornire un'adeguata elaborazione culturale e normativa al principio solidaristico, strumento essenziale ai fini della costruzione di una reale comunità politica, in cui il cittadino europeo sia titolare di diritti, ma anche di doveri. Come pose efficacemente in luce Altiero Spinelli, «la solidarietà è la coscienza politica dell'Europa». Nella rivista "Europa federata", anno 1955, Spinelli formulò questo interrogativo «Come si può parlare di un popolo europeo se queste quattro caratteristiche essenziali – problemi comuni, potere politico comune, diritti e doveri comuni dei singoli, consenso popolare effettivo – non si ritrovano tutte con la assoluta precisione con cui si riscontrano nelle nostre singole nazioni?»<sup>147</sup>. Al momento, la cittadinanza europea è in grado di qualificare la posizione dell'individuo come elettore e come fruitore di diritti e di libertà, rinviando quindi ad una configurazione "minimalista" di cittadino europeo.

La solidarietà sembra, quindi, il concetto-chiave per il futuro dell'Unione: senza una forma di coesione contrassegnata dalla solidarietà è difficile immaginare una progettualità e un'azione stabili nel tempo sia all'interno sia all'esterno dell'Unione. Sembra quindi imprescindibile sviluppare un serio dibattito sulle finalità, la struttura e gli obiettivi politici dell'Unione, soprattutto in questo momento storico, in cui concorrono l'emergenza sanitaria, la crisi economica e la crisi umanitaria.

---

<sup>145</sup> M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, cit., p. 233.

<sup>146</sup> M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, cit., p. 235.

<sup>147</sup> "Europa Federata" (1948-1960), riedizione anastatica curata da Sergio Pistone, Consulta Europea del Consiglio Regionale del Piemonte, Torino, Celid, 2004.