

Teresa Pullano

*TITOLO DEL PROGETTO: Il ruolo fondativo della cittadinanza europea nel percorso di integrazione politica*

Il diritto europeo di cittadinanza, stabilito dal Trattato di Maastricht del 1992, ha da allora compiuto un lungo percorso di rafforzamento e di implementazione attraverso tutta una serie di direttive e attraverso il lavoro dei giudici della Corte europea di giustizia del Lussemburgo. Nonostante il ruolo centrale che l'istituzione della cittadinanza comunitaria ha assunto nel processo di riarticolazione delle forme statuali a livello europeo come a livello nazionale, essa è ancora vista da buona parte della letteratura e degli attori politici come una figura retorica o, nel migliore dei casi, come un ideale di quello che l'Unione potrebbe o dovrebbe essere nel futuro ma che ancora non è. La difficoltà a comprendere il nesso tra la cittadinanza europea e l'impatto decisivo che essa ha sulla vita quotidiana delle istituzioni e dei cittadini europei, nonché sull'Europa intesa come entità e come progetto politico, derivano da una duplice serie di motivi. Da una parte, sul piano dell'analisi scientifica, esistono ormai un gran numero di studi sulla questione; ad un'analisi più attenta si scoprirà però che non vi sono lavori che trattino il problema della cittadinanza in Europa in modo completo. In particolare, esistono o trattazioni principalmente giuridiche - penso qui ai lavori di Myriam Benlolo-Carabot, Yves Carlier, Elspeth Guild, Jo Shaw o Patrick Dollat - o lavori politologici, che spesso però hanno il difetto di essere schiacciati sul discorso degli attori istituzionali - per esempio i lavori di Paul Margette - o ancora trattazioni eminentemente teoriche e normative, quali i lavori di Jürgen Habermas, Jean-Marc Ferry o ancora Justine Lacroix. Rari sono i testi che riuniscono i vari approcci metodologici, riuscendo in tal modo a restituire la ricchezza e la complessità proprie alla cittadinanza, e tra questi possiamo segnalare i lavori di Rainer Baubock. La cittadinanza è al contempo uno statuto giuridico, un'istituzione politica e una nozione-chiave della teoria politica: è dunque necessario tenere presente questa complessità quando la si analizza.

Per quanto riguarda la cittadinanza europea, essa soffre inoltre di un falso dibattito che si è instaurato tra gli attori politici comunitari e tra i politologi, ovvero quello tra intergovernamentalisti e neofunzionalisti, che si richiamano al metodo monnettiano, e federalisti, che si rifanno al pensiero di Altiero Spinelli. I primi ritengono che l'Unione europea altro non sia che un'organizzazione di coordinazione tra Stati nazionali, volta essenzialmente a svolgere compiti di amministrazione per rendere più efficienti determinati settori delle politiche nazionali; in questo quadro non vi sarebbe alcun bisogno di rinforzare la dimensione sovranazionale e comunitaria e men che meno di concentrarsi sulla questione dell'appartenenza all'Europa. La posizione dei federalisti è invece

spesso percepita come idealista e astratta dalla realtà delle negoziazioni nei corridoi di Bruxelles, rivolta più ad un ideale di Europa dei popoli e dei diritti che non esiste che non alla comprensione dei meccanismi dell'Europa dei capi di stato e degli euroburocrati. Questo è tuttavia un falso dilemma perché la costruzione dei meccanismi di governo europei e il progetto di un'Europa politica sono inscindibili, pena la perdita di senso di entrambi.

Il nostro lavoro di ricerca si propone di ricongiungere i due aspetti, empirico ed ideale, giuridico e normativo, della cittadinanza europea e di fornire una ricostruzione della storia di questa categoria nei dibattiti parlamentari, nei testi delle direttive e dei trattati e nei giudizi della Corte europea del Lussemburgo.

Ci proponiamo dunque di ricostruire la genesi ed il percorso complesso di questa istituzione, che appare ben prima della sua formalizzazione nel 1992 nel cosiddetto progetto Spinelli di trattato europeo che risale al 1984. Questo lavoro di ricostruzione tra gli atti legislativi comunitari ci permetterà di arrivare ad una lettura complessiva del percorso della cittadinanza europea, che sfocia nell'attuale Trattato di Lisbona e che passa per la tormentata vicenda del Trattato costituzionale europeo. L'obiettivo del presente progetto è quella di identificare gli elementi che consentano un'interpretazione sistemica della cittadinanza europea, attraverso la ricomposizione delle relazioni tra gli elementi che la compongono e del rapporto che essa ha sviluppato con categorie e istituzioni contigue all'interno del processo di integrazione europea.

Una parte essenziale del nostro progetto consisterà inoltre nel tentativo di organizzazione di una conferenza internazionale sulla questione dell'evoluzione della cittadinanza europea nel diritto comunitario e nella storia dell'integrazione a conclusione del nostro lavoro.