

## **Cittadinanza europea, diritti culturali, esclusione sociale**

Maurizio Cermel

(Università Ca' Foscari Venezia; Fondazione per la Ricerca sulla pace, Italia)

**Abstract** Social exclusion poses problems affecting the strength of any democratic system and these problems are reflected into the European Union, which is going through a particularly complex time. People with a low level of education, in fact, are often not able to participate in political decisions and the principle of popular sovereignty, pillar of any democracy, results thus weakened. In Europe, an entire group of almost ten million people, the Roma and Sinti, generally experiences difficulties in accessing to the primary levels of education. In the absence of a unified transnational political organization, Roma and Sinti are, in many national States, often the addressees of decisions that may accentuate discrimination rather than eliminating it. In some EU Member States such as Italy, then, there is also a percentage of 'functionally' illiterate people, that is, people devoid of cultural tools necessary to understand the social phenomena involving them: they can only suffer the consequences of those phenomena. The EU must work to ensure that the most disadvantaged people can overcome the obstacles hampering their responsible participation into political life; the right to education is the first and fundamental among cultural rights on which all other social and political rights of the citizen rest. The European citizenship, detached from the nationalistic tendencies still present in some Member States, guarantees the effective enjoyment of fundamental rights to everyone and lessens the presence of discrimination. The European Parliament, elected in May 2014, must encourage the choices of governmental organs, at local, national and European level, to fully achieve this objective.

**Sommario** 1. Premessa. – 2. Lingua e identità culturali. – 3. L'istruzione come diritto culturale primario. – 4. Dall'esclusione sociale all'inclusione. – 5. Cittadinanza europea e democrazia sovranazionale. – 6. Considerazioni conclusive.

**Keywords** Europe. Exclusion. Education.

### **1 Premessa**

Dal 22 al 25 maggio del 2014, si sono tenute le elezioni per il Parlamento europeo. Sono stati eletti 751 deputati provenienti dai ventotto Stati membri. Si è trattato di un appuntamento importante perché cadeva in un momento di grande difficoltà per l'UE.

Le spinte che vengono dagli euroscettici, infatti, minacciano la costruzione eretta, gradino dopo gradino, dalla creazione della CECA nel 1951.

Le difficoltà economiche di questi ultimi anni hanno suscitato nei confronti dell'euro, la moneta unica, critiche molto spesso ingiustificate, ma di sicura attrazione per le persone meno preparate. La richiesta di uscire dalla zona che utilizza l'euro è, infatti, il *leitmotiv* di quei partiti che in molti Stati dell'UE guidano il fronte eurosceptico, in nome di un ritorno a una sovranità nazionale, non solo monetaria, esclusiva e non condizionata dalle decisioni prese a Bruxelles. Al di fuori della zona euro si vorrebbe, da parte delle forze antieuropee come l'UKIP,<sup>1</sup> ritornare a una condizione istituzionale che farebbe regredire l'UE a mera zona di libero scambio e di libera circolazione dei capitali, limitando invece quella delle persone. Daccapo i confini, daccapo i controlli serrati alle frontiere, daccapo i vecchi nazionalismi che si aggiungono ai nuovi localismi, entrambi miopi nel pretendere di escludere chi non è riconoscibile immediatamente per lingua, colore della pelle, religione: di chi, insomma, è diverso.

I cittadini europei sono stati chiamati a votare per un Parlamento che, finalmente, potrebbe segnare una svolta nella costruzione politica di una *more perfect union*, facendo assumere all'Unione europea un assetto decisamente federale.

Ma chi sono i cittadini europei? Esistono veramente persone che abbiano piena coscienza di appartenere a una comunità politica che supera gli antichi confini dello Stato-nazione? Oppure si tratta di una piccola minoranza, mentre la gran parte pensa di eleggere i rappresentanti del proprio Paese in seno al Parlamento europeo?

Quale ruolo giocherà il livello culturale di ciascun individuo e di ciascuna collettività nel determinare (o non determinare) una svolta che completi la costruzione iniziata oltre sessant'anni fa?

Questo lavoro intende sviluppare una breve riflessione sui principali aspetti che caratterizzano oggi la cittadinanza dell'Unione europea, istituita dal Trattato di Maastricht del 1992, e sull'effettiva esistenza di un'identità collettiva che permetta ai cittadini europei di sentirsi parte di un unico *démos*. Il senso di appartenenza all'Unione europea è limitato, innanzitutto, dall'esclusione di quanti, privi di un adeguato livello di istruzione, non sono in grado di compiere scelte politiche responsabili. L'UE deve impegnarsi affinché le categorie più svantaggiate possano superare gli ostacoli che li separano da una piena partecipazione alla vita politica;

---

1 *United Kingdom Independent Party*, il cui fine principale è l'uscita del Regno Unito dall'UE. Alle elezioni amministrative del 2013 l'UKIP ha ottenuto in Gran Bretagna il 23% dei voti; alle elezioni per il Parlamento europeo del 2014 ha ottenuto il 27,5% dei voti e 24 seggi; nelle elezioni politiche del 7 maggio 2015 ha ottenuto il 12,64% e un solo seggio a Westminster. Più preoccupanti sono invece i risultati ottenuti da partiti di estrema destra come l'olandese *Partij voor de Vrijheid*, PVV (Partito per la libertà) e il francese *Front National*: i leaders dei due partiti, Gert Wilders e Marine Le Pen, esprimono posizioni xenofobe e ultranazionaliste, attribuendo all'UE la responsabilità della crisi economica e della forte disoccupazione.

il diritto all'istruzione è il primo e fondamentale diritto culturale, da cui dipendono tutti gli altri diritti sociali e politici del cittadino.

In secondo luogo gli intralci che gli Stati nazionali frappongono alla realizzazione dell'unità politica dell'Unione europea rendono difficile il perseguimento di un obiettivo che nell'ottobre del 2004, con la firma del *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, sembrava ormai raggiunto. Esaminando le difficoltà in cui versa l'UE il lavoro cercherà di individuare gli strumenti più utili a sostenere l'azione di quanti, essendo partecipi di un'identità sovranazionale europea, vogliono superare definitivamente gli egoismi nazionali.

## 2 Lingua e identità culturali

La cultura e i diritti culturali di chi è percepito e si percepisce come 'altro' rispetto a una presunta maggioranza, sono giustamente rivendicati da quanti hanno la forza sociale, politica, economica per farlo.

Culture un tempo emarginate, o addirittura disprezzate, sono oggi oggetto di studio e di giusta considerazione, anche grazie a istituzioni come il Consiglio d'Europa che ha indicato la strada per rivalutarle: si pensi all'importanza assunta dalla *Carta europea delle lingue regionali o minoritarie* del 1992 e dalla *Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali* del 1995.<sup>2</sup>

Tra i diritti culturali il più rilevante è il diritto a esprimersi nella propria lingua. La lingua materna è il primo elemento d'identificazione e di relazione tra l'individuo e la comunità. La lingua è strettamente connessa con tutti gli altri innumerevoli aspetti che formano l'identità personale e collettiva di ciascuno di noi: elementi materiali e immateriali che si fondono in un insieme unico e singolare.

Dal punto di vista giuridico la lingua utilizzata per comunicare in pubblico è stata per lungo tempo di esclusiva pertinenza dello Stato-nazione: appartenere a una comunità nazionale significava parlarne la lingua. Chi non voleva parlarla o non lo sapeva fare era escluso o, addirittura, minacciato e perseguitato, come chi parlava bretone in Francia, o basco in Spagna. La nazione, intesa come etnia, doveva avere un'unica lingua, principale segno di omogeneità e di supremazia sulle altre etnie concorrenti; ma anche la nazione politica francese, nata dalla Rivoluzione del 1789, pretendeva un'unica lingua che unisse tutti i cittadini.

Il problema della lingua nazionale aveva, invece, meno rilievo nei grandi imperi centrali, specialmente in quello asburgico, caratterizzati dal pluralismo etnico, dove le lingue si confondevano e, talvolta, si fondevano.

2 Reperibili in <http://conventions.coe.int/treaty/ita/Treaties/Html>.

Dopo la Prima guerra mondiale, quando le frontiere degli Stati nazionali sorti dal dissolvimento degli imperi centrali non coincisero più con gli antichi confini etnico-linguistici, il problema delle minoranze alloglotte fu risolto, spesso brutalmente, con l'imposizione della lingua nazionale come unica lingua ammessa e insegnata.

Ne sanno qualcosa i cittadini di lingua tedesca della provincia di Bolzano e quelli di lingua slovena delle province di Trieste e Gorizia, cui improvvisamente fu imposto non solo di parlare italiano, ma di 'essere' italiani.

Dopo la Seconda guerra mondiale, il percorso verso la piena affermazione del diritto di parlare, oltre alla lingua ufficiale dello Stato-nazione, anche una lingua diversa, fu lungo e complesso. Tale percorso non solo non è ancora terminato, ma in alcuni Paesi d'Europa la situazione delle minoranze linguistiche e nazionali si è, per certi versi inasprita. Negli Stati indipendenti sorti dalla dissoluzione dell'URSS e dell'ex impero sovietico, le cui popolazioni hanno subito nel corso degli anni (ma talvolta di secoli) la russificazione forzata, le consistenti minoranze russofone incontrano difficoltà a integrarsi mantenendo l'uso della propria lingua.<sup>3</sup> In Croazia e in Serbia, Stati sorti dalla disgregazione della Repubblica Federativa Socialista di Jugoslavia, si è tentato di creare due lingue distinte da quella che era (anzi è, secondo i linguisti) una lingua unica con due diversi alfabeti. In Ucraina il conflitto tra russofoni e ucraini è degenerato in una guerra che ha portato alla secessione della Crimea, mentre una soluzione pacifica è ancora lontana nelle province separatiste filorusse.

I residui del nazionalismo etnico sono ancora persistenti in un'Europa che, invece, dovrebbe essere in grado di garantire a tutti il diritto a conservare la propria identità culturale e linguistica, fondato sul presupposto che la presenza simultanea e l'uso di più lingue su un territorio non costituiscono una perdita per alcuno, ma un arricchimento per la società nel suo complesso.

In un mondo in cui i traffici e le comunicazioni sono sempre più rapidi e interconnessi la conoscenza di più lingue, oltre a quella materna, è una ricchezza cui alcuni, più fortunati, accedono naturalmente, mentre la maggior parte deve conquistarla con lo studio.

Ogni lingua salvata dall'oblio è un tassello del grande mosaico culturale che forma l'Europa: parole scritte e parlate, libri, monumenti, luoghi, attività, modi di essere, formano l'identità culturale specifica di ciascun popolo e, tutte insieme, l'identità culturale europea.<sup>4</sup> L'importanza della

---

<sup>3</sup> In Estonia il 25% della popolazione è russofona. I più anziani hanno difficoltà a integrarsi e sono sensibili alle pressioni che vengono dalla Russia: cfr. Romano, *Estonia: Il successo del Keskerakond e la questione dei russofoni*.

<sup>4</sup> Ortega y Gasset alla vigilia del secondo conflitto mondiale (1937), scriveva: «Questa moltitudine di modi europei, che scaturisce costantemente dalla sua radicale unità e ritorna ad essa mantenendola, è il tesoro maggiore dell'Occidente».

cultura e delle diversità culturali è riconosciuta dall'ordinamento europeo; l'Art. 167 del Trattato sul funzionamento dell'UE (versione attuale dell'ex Art. 151 TCE introdotta dal Trattato di Lisbona) afferma che «L'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il comune retaggio culturale».<sup>5</sup>

Sviluppando un concetto di cittadinanza democratica che vada oltre il concetto di cittadinanza nazionale, si può dire che oggi il patrimonio costituzionale europeo accoglie un'interpretazione del principio di eguaglianza come diritto alla diversità; l'Art. 22 della *Carta dei diritti fondamentali dell'UE* - inserito nel Capo III dedicato all'uguaglianza - garantisce la tutela della diversità culturale, religiosa e linguistica. Seguendo questa ricostruzione coloro che esprimono la propria specificità/diversità, non dovrebbero più essere considerati una minoranza, nazionale, etnica, linguistica, religiosa, sessuale, ecc. - da tutelare per evitare che sia assimilata con la forza nella maggioranza - ma gruppi, o comunità, più o meno consistenti, che hanno il diritto, al pari delle altre, di esprimere la loro identità.

Naturalmente l'evoluzione dei fenomeni sociali non va di pari passo con la loro traduzione in termini giuridici. Si consideri, per esempio, che in Italia, come in molti altri Stati europei, è riconosciuto a ciascun individuo il diritto di esprimere il proprio orientamento sessuale, senza subire discriminazioni; l'omofobia, tuttavia, persiste, anzi è cresciuta in aggressività, segno che una parte delle società non accetta tale indirizzo.

Ancor più complessa è l'incidenza che l'evoluzione dei costumi ha avuto in rapporto alla identità culturale, individuale e collettiva. Se da un lato, infatti, assistiamo a una rivendicazione esasperata di fenomeni identitari in termini talvolta ridicoli,<sup>6</sup> dall'altra osserviamo che certe tradizioni sono state rapidamente abbandonate a favore di manifestazioni estranee alla nostra storia e cultura, recepite attraverso il cinema e la televisione. È il caso della festa angloamericana di *Halloween* che ha spazzato via i riti popolari, antichissimi, legati al ricordo dei defunti. Stringe il cuore, inoltre, osservare come la cultura popolare e contadina dell'Italia settentrionale si

5 Häberle 2001 e 2003, ritiene che la cultura dei diritti fondamentali sia una componente essenziale dell'ordinamento costituzionale democratico, e questo, a sua volta, sia espressione dell'identità culturale dell'Occidente, nazionale ed europea. Su questo tema si veda ancora Häberle 2006 e Ferri 2008.

6 Si veda, per es. la cattura di piccoli uccelli, permessa in alcune regioni dell'Italia settentrionale in nome della «valorizzazione del patrimonio culturale»: cfr. Regione Lombardia, VIII Legislatura, Consiglio Regionale, Atti 17294, PDL n. 428/2009; «Tutela e valorizzazione dei roccoli», in <http://www.consiglio.regione.lombardia.it>. Remotti, *L'ossessione identitaria*, osserva che l'esaltazione della propria identità culturale e l'indifferenza o l'ostilità per l'alterità, riduce la complessità delle relazioni e impoverisce la vita sociale.

sia dispersa nei rituali 'celtici'<sup>7</sup> di una ricostruzione storica priva di fondamenta serie, portata avanti da imbonitori di basso livello o da furbi arrivisti politici. Cultura popolare e antiche tradizioni cancellate da un'accozzaglia di riferimenti strampalati ma di sicuro effetto mediatico, perché copiati dai modelli televisivi dominanti.

In realtà ogni comunità ha non solo il diritto, ma anche il dovere di difendere le proprie tradizioni senza cadere, però, nell'esaltazione nazionalistica o localistica. Il giusto equilibrio è difficile da trovare ma è compito di una classe dirigente degna di questo nome segnalare la strada da seguire, compiendo scelte e indicando priorità. Il termine cultura, infatti, è diventato, per certi versi, un termine ambiguo e abusato in cui confluiscono fenomeni molto disparati. Se ogni manifestazione di vita sociale, anche minima, è etichettata come 'culturale' è difficile orizzontarsi e dare un significato al termine.<sup>8</sup>

È necessario, dunque, mettere ordine in un insieme di fattori contraddittori che, per comodità, definiamo culturali; è necessario, innanzitutto, stabilire chi e come debba fruire delle risorse finanziarie pubbliche che sono legate ai diritti culturali. L'esistenza di una base comune di diritti culturali è il presupposto perché in una società pluralista, possa esserci coesione tra i diversi gruppi portatori di identità e valori diversi, talvolta molto distanti tra loro.

### 3 L'istruzione come diritto culturale primario

Tra i diritti sociali quello all'istruzione si pone ai primi posti: senza un'istruzione adeguata nessuno è in grado di conoscere la propria identità, né di difenderla dalla protervia di chi vorrebbe imporne una presunta maggioritaria.

L'istruzione, elemento costitutivo della cittadinanza, come prevede la nostra Costituzione (Art. 34) e la Carta dei diritti dell'UE (Art. 14), è un diritto socioculturale fondamentale, ma non tutti e nella stessa misura riescono ad accedervi. Leggere e scrivere, sia pure in una lingua diversa da quella materna, è la prima fase che ogni individuo deve affrontare nella progressiva costruzione della sua personalità.

---

7 Si fa riferimento al tentativo, portato avanti per anni dai dirigenti della Lega Nord, di creare un'improbabile identità 'celtica' per il popolo di un'altrettanto improbabile Padania. Questa tradizione inventata - cfr. Hobsbawm, Ranger 2008 - è sparita rapidamente in tempi recenti, sostituita da altre e più pericolose mitologie identitarie che contrappongono gli italiani agli 'stranieri'.

8 In questo senso si esprime De Mauro, 1978. J. M. Pontier 1989, ritiene che: «Le problème aujourd'hui n'est pas de savoir ou commence la culture, mais ou elle s'arrete». Aime 2004 osserva che il passaggio da un concetto unico di cultura, intesa come patrimonio della classe politicamente ed economicamente egemone, si è passati a quello di pluralismo culturale che ha condotto, o può condurre, a conflitti più o meno acuti.

Da questo diritto e dagli altri diritti sociali, politici e culturali che ne conseguono, sono esclusi in molti, in Europa e in Italia, per diversi motivi.

Rom e Sinti, in primo luogo. Gli 'zingari' che vivono nell'Unione europea sono all'incirca dieci milioni; il loro numero è stimato per difetto, perché le discriminazioni e le violenze di cui sono stati oggetto per secoli hanno reso questo popolo diffidente nei confronti delle autorità e dei censimenti ufficiali. Ancora oggi sono oggetto di normative speciali e di discriminazioni in molti Stati d'Europa. Rom e Sinti, malgrado le azioni positive disposte dall'Unione europea a loro favore, si trovano ai livelli più bassi di istruzione. La loro cultura, affidata prevalentemente alla trasmissione orale, resta dunque confinata agli studi degli specialisti, senza la possibilità di essere diffusa e apprezzata tra i non Rom, in mezzo ai quali essi vivono (da ultimo Bonetti, Simone, Vitale 2011)

A Rom e Sinti, esclusi totalmente o quasi dall'istruzione primaria, si aggiungono coloro che, pur dotati dei rudimenti di un'istruzione elementare, restano relegati in una dimensione d'impotenza culturale, perché non sono più in grado di decifrare segni, parole, dati. In altri termini sono esclusi dalla possibilità di conoscere e di intervenire sui fenomeni sociali che li investono: possono soltanto subirli.

L'analfabetismo funzionale è presente in tutti gli Stati dell'Unione europea ma il fenomeno è particolarmente forte in Italia, come denuncia il linguista Tullio De Mauro:

Cinque italiani su cento tra i 14 e i 65 anni non sanno distinguere una lettera da un'altra, una cifra dall'altra. Trentotto lo sanno fare, ma riescono solo a leggere con difficoltà una scritta e a decifrare qualche cifra. Trentatré superano questa condizione ma qui si fermano: un testo scritto che riguardi fatti collettivi, di rilievo anche nella vita quotidiana, è oltre la portata delle loro capacità di lettura e scrittura, un grafico con qualche percentuale è un'icona incomprensibile. Secondo specialisti internazionali, soltanto il 20 per cento della popolazione adulta italiana possiede gli strumenti minimi indispensabili di lettura, scrittura e calcolo necessari per orientarsi in una società contemporanea.<sup>9</sup>

9 De Mauro, *Analfabeti d'Italia* (2008). Di De Mauro si veda anche *La cultura degli italiani* (2004). I dati riguardanti i livelli d'istruzione presenti in Italia nel 2013, comparati con quelli degli altri Stati dell'UE sono reperibili alla voce 'Istruzione' sul sito dell'ISTAT <http://noi-italia.istat.it/>. Sui livelli di apprendimento dei nostri studenti si vedano sul sito dell'OCSE <http://www.oecd.org/> gli indicatori PISA e *Education at a Glance* 2012. Secondo una recente indagine, reperibile in [http://www.oecd.org/site/piaac/Country%20note%20-%20Italy%20\(ITA\).pdf](http://www.oecd.org/site/piaac/Country%20note%20-%20Italy%20(ITA).pdf), 2013, «Le competenze linguistiche e matematiche degli adulti italiani sono tra le più basse nei paesi OCSE». Sull'analfabetismo funzionale si veda Allega, *Analfabetismo: Il punto di non ritorno* (2011).

Altri indici indicativi di arretratezza culturale vengono dal numero di quotidiani venduti, dal numero di libri letti in un anno, dalla capacità di usare i PC (anche da parte di persone appartenenti per censo e livello di istruzione alle fasce sociali superiori); ultimamente la notizia che circa quindici milioni di italiani non tengono i propri risparmi in una banca, ma in casa, indica il divario culturale che esiste tra i Paesi europei.<sup>10</sup>

La scarsa coscienza di sé delle persone che rientrano nelle categorie più povere culturalmente si riflette negativamente su tutta la società, perché la mancanza d'istruzione abbassa le difese dei più deboli, ma abbassa anche quelle della collettività.

Se il livello culturale è statisticamente basso, diventa molto difficile difendere nel suo complesso l'intero patrimonio di beni, materiali e immateriali, che formano l'identità culturale di un popolo. Non a caso l'ignoranza diffusa va di pari passo con l'illegalità, altrettanto diffusa, che investe nel nostro Paese il paesaggio, uno degli elementi formativi dell'identità collettiva. In Italia il senso di appartenenza alla nazione politica, allo Stato, che si sostanzia nel termine cittadinanza, è scarsamente diffuso, mentre il richiamo alla nazione etnica è molto più forte in coloro che non hanno un livello di istruzione adeguato. Queste persone piuttosto che come cittadini si percepiscono ancora, a due secoli dalla Rivoluzione francese, come sudditi.

#### **4 Dall'esclusione sociale all'inclusione**

Recuperare le fasce di esclusi di cui si è detto è il primo e più importante compito per l'UE.

Un'istruzione adeguata e uno sviluppo permanente dell'educazione che vada oltre la scuola dell'obbligo, permetterebbero a queste persone di godere pienamente degli altri diritti sociali e culturali, realizzando l'effettiva partecipazione alla vita politica.

La conquista di questi diritti ha segnato le tappe del progressivo sviluppo della cittadinanza che, dallo Stato di diritto liberale sorto dalla rivoluzione francese, si è poi ampliata progressivamente nella dimensione dello Stato democratico e sociale.

La cittadinanza europea ha acquistato in questi ultimi anni una rilevanza sempre maggiore. Nata come forma aggiuntiva rispetto a quella nazionale, la cittadinanza dell'Unione ha assunto caratteristiche proprie; a fronte della continua erosione della nazionalità intesa come appartenenza etnica e statale, quella europea si caratterizza come cittadinanza democratica

---

<sup>10</sup> Da uno studio della CGIA di Mestre, riportato sul *Il sole 24 ore*: <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-05-11/allitalia-record-europeo-unbanked>.

che garantisce a tutti i cittadini dell'Unione la possibilità di rivendicare gli stessi diritti fondamentali. Questa tendenza di fondo, apparentemente, è contraddetta dalle differenze che ancora esistono tra le legislazioni degli Stati membri.

In realtà la tutela dei diritti fondamentali è stata inserita tra i compiti della Comunità, già prima che il Trattato di Lisbona, Art. 6 TUE, riconoscesse «i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE». La Corte di Giustizia del Lussemburgo aveva già recepito, attraverso la sua giurisprudenza, le indicazioni provenienti dalle istituzioni comunitarie, in particolare dal Parlamento europeo, circa la necessità di dotare l'ordinamento europeo di una Carta dei diritti fondamentali.<sup>11</sup>

Alla giurisprudenza della Corte di Giustizia si deve l'individuazione di una tradizione costituzionale europea, riconoscendo i principi e i diritti fondamentali della persona comuni a tutte le costituzioni democratiche degli Stati membri dell'Unione.<sup>12</sup> Principi e diritti civili e sociali che, una volta inclusi nell'ordinamento comunitario, non sono stati trascurati ma, al contrario, sono stati oggetto di normazione diretta e indiretta, contribuendo alla trasformazione di una Comunità economica centrata sul mercato, in una comunità di cittadini, in un'Unione alla quale la pervicacia dei Governi nazionali (sostenuta dai risorgenti movimenti nazionalisti presenti in molti Stati) vuole ancora negare una configurazione pienamente politica.

Nel momento in cui, di nuovo, sembra che l'unica dimensione riconosciuta all'UE sia quella monetaria ed economica, non bisogna dimenticare che, in realtà, i Padri fondatori dell'Europa unita, Konrad Adenauer, Maurice Schumann, Jean Monnet, Alcide De Gasperi, avevano ben chiaro che l'obiettivo finale del percorso iniziato nel 1951 non era la creazione di un'organizzazione economica, ma l'unificazione dei popoli europei finalmente liberati dalle distruttive pulsioni nazionalistiche.

La cittadinanza europea è una tappa nell'edificazione dell'Europa unita che, pur priva di una Costituzione formale, è già dotata di un ordinamento costituzionale che nasce dai Trattati, dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e dal dialogo tra questa e le Corti costituzionali degli Stati membri. Il superamento definitivo della dimensione nazionale dello Stato e della cittadinanza a favore di una connotazione in senso democratico, investe tutti gli ambiti in cui il cittadino europeo esercita i suoi diritti politici.

11 Cfr. la *Risoluzione sull'unione europea* in G.U.C.E., 6.8.1975, n. C 179, p. 30/12, dove il Parlamento «auspica che, al fine di dare ai cittadini comunitari il senso della comunanza di destino, sia elaborata una 'carta dei diritti dei cittadini della Comunità europea' e siano adottate misure pratiche, da tempo sollecitate, capaci di contribuire alla formazione della coscienza comunitaria europea».

12 Un'efficace ricostruzione del percorso seguito dal giudice comunitario per l'individuazione delle tradizioni costituzionali europee si può trovare in Cozzolino 2003.

Il costituzionalismo multilivello non è soltanto una formula elaborata da alcuni studiosi,<sup>13</sup> ma rappresenta una realtà dalla quale ormai non si può prescindere. I livelli attraverso i quali si esprime la sovranità popolare – livello locale, regionale, statale, europeo – sono ormai profondamente connessi l'uno con l'altro. Il processo di sviluppo dell'Unione europea come organizzazione sovranazionale incontra, in questi ultimi tempi, ostacoli sempre più frequenti che ne rallentano il corso. La difesa accanita ma irrealistica, di una sovranità nazionale esclusiva da parte di alcuni Stati membri, assume aspetti diversi, talvolta ambigui. In Germania, taluni esponenti della finanza e della politica sembrano pervasi da una pericolosa *hybris* egemonica in campo economico; ma non dobbiamo dimenticare gli interventi militari della Francia in Africa, dagli accenti neocoloniali, né le tradizionali pulsioni antieuropee dell'Inghilterra cui si uniscono le pericolose posizioni di partiti dichiaratamente razzisti in Ungheria, in Grecia.<sup>14</sup> Non può essere ignorata, inoltre, la confusa situazione italiana, dove un partito separatista come la Lega Nord si affianca a partiti che si richiamano esplicitamente al nazionalismo fascista, come Forza Nuova. L'insieme di questi impulsi disparati, legati più all'emotività che alla razionalità, potrebbe risolversi nella graduale disgregazione dell'UE, nella regressione verso Stati e staterelli nazionali impotenti di fronte alle grandi scelte strategiche, economiche e militari, che, sulla scena mondiale, saranno prese dagli USA e dalle potenze regionali emergenti.

## 5 Cittadinanza europea e democrazia sovranazionale

Riprendendo quanto esposto nella premessa, i parlamentari europei eletti nel maggio del 2014, saranno determinanti per imprimere una svolta allo sviluppo dell'Unione, superando questa pericolosa fase di involuzione.

Ma tale esito positivo dipende dal grado di consapevolezza dei cittadini europei.

La questione se esista o no un *démos* europeo, in grado di determinare con il voto l'indirizzo politico necessario a esprimere la volontà di una maggiore e definitiva integrazione politica dei popoli dell'Unione,<sup>15</sup> che sem-

13 In particolare si veda Pernice 1999.

14 Il 'Movimento per un'Ungheria Migliore' (*Jobbik Magyarországért Mozgalom*) ha raggiunto nelle elezioni politiche del 2014 il 20% dei consensi, con 23 seggi in Parlamento, assumendo pubblicamente posizione contro ebrei e Rom. In Grecia esponenti del partito di estrema destra 'Alba Dorata' sono stati accusati di aggressioni violente contro stranieri e avversari politici.

15 Il dibattito com'è noto, è intercorso, inizialmente tra Jürgen Habermas 2001 e Dieter Grimm, in occasione della pubblicazione della sentenza *Maastricht* - 12 ottobre 1993, trad. it. in *Giur. cost.*, 1994, p. 693 - della Corte costituzionale tedesca. La Corte costituzionale

brava potesse essere superata dal rafforzamento del Parlamento europeo sancito dal Trattato di Lisbona, è invece ricomparsa con maggior forza.<sup>16</sup>

L'appartenenza a un'organizzazione democratica sovranazionale, qual è l'Unione europea, prescinde dall'averne una lingua e una cultura comune: queste sono le caratteristiche della nazione in senso etnico, o meglio delle tante e diverse etnie che non sempre appartengono a uno Stato culturalmente e linguisticamente uniforme (è il caso del Belgio o della Svizzera).

Esiste, infatti, una parte dei cittadini dell'Unione che si sente pienamente 'europea', senza rinunciare (né sarebbe possibile) alle altre identità in cui si riconosce, quella nazionale e quella locale innanzitutto. Ogni individuo, infatti, può essere paragonato a un prisma le cui facce rappresentano le tante sfaccettature della sua identità unica e plurima.

Ma esiste anche, purtroppo, una parte di cittadini europei che conosce soltanto l'appartenenza etnica e non percepisce quella politica, insita nel concetto di cittadinanza europea.

È su questi che fanno leva i tanti movimenti e partiti euroscettici (ma sarebbe più esatto chiamarli antieuropei) che stanno operando per il disfacimento dell'Unione, in maniera più o meno dichiarata; gli interessi che li muovono sono disparati, ma tutti fanno appello alla chiusura verso gli altri, al ritorno impossibile a una mitica indipendenza e sovranità nazionale; quelli dichiaratamente xenofobi vorrebbero escludere gli 'stranieri' dal sacro suolo della Patria, nazionale o locale che sia.

Ma chi è veramente 'straniero' oggi nell'Unione europea?

Se ci si affida a una concezione etnica della cittadinanza è difficile oggi, all'interno dei 28 Stati membri dell'Unione, dire chi è straniero e chi invece può rivendicare un'appartenenza di generazioni all'Europa.

di Karlsruhe affermava che l'Unione, risultante dalla associazione di Stati sovrani, non può essere considerata «uno Stato fondato su un popolo europeo». Grimm - *Una costituzione per l'Europa?* (1996) - aderiva a questa tesi, ritenendo che la frammentazione linguistica costituisca un ostacolo alla formazione di un'opinione pubblica europea; il dibattito politico, perciò, non riesce a superare i confini nazionali, lasciando agli Stati membri la responsabilità delle scelte. Habermas - *Perché l'Europa ha bisogno di una costituzione?* (2001) - riteneva, invece, che le categorie legate allo Stato nazionale ottocentesco, non siano applicabili all'Ue, poiché esistono una società civile europea e una sfera politica europea fondate su principi democratici di libertà e solidarietà comuni a tutte le costituzioni degli Stati membri.

**16** Il Tribunale costituzionale tedesco, pronunciandosi sulla compatibilità del Trattato di Lisbona con la Legge Fondamentale (*Grundgesetz*) ha riaffermato - sentenza *Lisbona* del 30 giugno 2009, in <http://www.bverfg.de>; la sentenza è reperibile in lingua inglese in <http://www.federalismi.it> - che l'Unione europea è un'associazione di Stati sovrani, eguali e indipendenti tra loro, che cedono volontariamente attribuzioni di sovranità all'Unione europea: lo Stato tedesco può far parte di tale associazione purché resti inalterata la sua «identità costituzionale». Il Parlamento europeo, non essendo espressione di un *demos* omogeneo come lo sono, invece, i parlamenti nazionali, non può legittimare scelte diverse da quelle che gli Stati concordano tra loro.

I turchi che hanno ottenuto la cittadinanza tedesca in Germania o sono nati lì, sono cittadini tedeschi, gli indiani e i pakistani nati in Gran Bretagna o gli africani provenienti dai Paesi del Commonwealth sono cittadini britannici, i maghrebini di seconda generazione nati in Francia sono cittadini francesi: tutti, dunque, sono cittadini europei.

Che dire infine di Rom e Sinti che, pur vivendo da molti secoli sul suolo dei vari Stati europei ed essendo cittadini di pieno diritto, continuano a essere considerati da un'opinione pubblica prevalentemente ostile 'stranieri' indesiderabili.

Paradossalmente sono loro, che non hanno una Patria d'origine in senso territoriale, i primi e veri cittadini europei; sono loro che da secoli, sfidando le autorità, hanno realizzato concretamente quel diritto «di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri» che ora è inserito nella Carta dei Diritti (Art. 45). Sono loro che, in futuro, potrebbero influenzare l'esito delle elezioni per il Parlamento europeo, dando vita a un partito transnazionale dei Rom e Sinti.

Le difficoltà e le contraddizioni insite nel concetto di cittadinanza in senso etnico fanno risaltare l'importanza della cittadinanza europea, postnazionale e democratica.

In un'organizzazione politica democratica e sovranazionale qual è oggi l'Unione europea, non ci sono (non possono esserci) 'stranieri', ma solo cittadini che appartengono alle diverse comunità dove vivono, dove risiedono, dove pagano le tasse. Gli esclusi, gli emarginati, sono 'stranieri' perché non godono pienamente dei diritti civili e sociali di cittadinanza che, teoricamente, sono loro riconosciuti ma che, di fatto, sono loro negati.

## 6 Considerazioni conclusive

Il 2014, anno in cui si sono tenute le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, è una data dal forte contenuto simbolico. Il 28 luglio 1914 lo scoppio della Prima guerra mondiale segnò l'affermazione dei nazionalismi, che hanno continuato a seminare odio reciproco e rancori tra i popoli d'Europa fino alla Seconda guerra mondiale e oltre. Il «secolo breve»<sup>17</sup> si è chiuso con un'altra guerra sul territorio europeo, che ha avuto il suo tragico epicentro proprio in quella Sarajevo dove l'attentato all'arciduca Francesco Ferdinando, il 28 giugno 1914, determinò l'inizio della Grande Guerra. Nella ex Jugoslavia, per un decennio, si sono compiute stragi e violenze feroci, suscitate dagli stessi nazionalismi, mai sopiti e cinicamente ravvivati da quanti se ne sono serviti per costruire il loro personale potere. Il massacro di popolazioni inermi si è compiuto sotto gli occhi dei

---

17 Così Hobsbawm, *Il secolo breve* (1994), definisce il periodo che corre tra il 1914 e il 1991.

responsabili delle istituzioni europee che non hanno compiuto nessun atto per impedirlo e, prima ancora, prevenirlo. Sembrava impossibile che si potesse giungere a tanto, sembrava impossibile che l'orrore si rinnovasse ancora una volta.

Le tragiche vicende del XX secolo devono essere ricordate con forza in un'Europa dove i nazionalismi risorgono ancora una volta, dove gli appelli all'odio per lo straniero sono sempre più frequenti.

A queste forze distruttive coloro che vogliono essere cittadini europei a pieno titolo devono rispondere con una mobilitazione permanente chiedendo ai propri rappresentanti nelle sedi parlamentari, europea e nazionali, di assumere le loro responsabilità esigendo l'istituzione di un vero governo europeo, responsabile davanti al Parlamento, che metta fine alla pratica estenuante delle conferenze intergovernative dove prevalgono gli egoismi e le debolezze dei 28 Stati membri.

## Bibliografia

- Aime, Marco (2004). *Eccessi di culture*. Torino: Einaudi.
- Allega, Arturo Marcello (2011). *Analfabetismo: Il punto di non ritorno*. Roma: Herald Editore.
- Bonetti, Paolo; Simoni, Alessandro; Vitale, Tommaso (a cura di) (2011). *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*. Milano: Giuffrè.
- Cozzolino, Luigi (2003). «Le tradizioni costituzionali comuni nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle comunità europee». In: Falzea, Paolo; Spadaro, Antonino; Ventura, Luigi (a cura di). *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*. Torino: Giappichelli, p. 3 ss.
- De Mauro, Tullio (1978). «Qualche premessa teorica alla nozione di cultura e bene culturale». In: *Il Comune democratico*, pp. 15-22.
- De Mauro, Tullio (2004). *La cultura degli italiani*. Roma: Laterza.
- De Mauro, Tullio (2008). «Analfabeti d'Italia». *Internazionale*, n.734. <http://www.internazionale.it>
- Ferri, Delia (2008). *La Costituzione culturale dell'Unione europea*. Padova: CEDAM.
- Grimm, Dieter (1996). «Una costituzione per l'Europa?». In: Zagrebelsky, Gustavo; Portinaro, Pier Paolo; Luther, Jorg (a cura di). *Il futuro della costituzione*. Torino: Einaudi, pp. 339-367.
- Häberle, Peter (2001). *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, [1980]. Trad. it.. Roma: Carocci.
- Häberle, Peter (2003). *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo: saggi*. Milano: Giuffrè.
- Häberle, Peter (2006). *Costituzione e identità culturale*. Milano: Giuffrè.

- Habermas, Jürgen (2001). «Perché l'Europa ha bisogno di una costituzione?». In: Bonacchi, Gabriella (a cura di). *Una Costituzione senza Stato*. Bologna: il Mulino, p. 145 ss.
- Hobsbawm, Eric J. (1995). *Il secolo breve*, [1994]. Trad. it. Milano: Rizzoli.
- Hobsbawm, Eric J.; Ranger Terence (a cura di) (2002). *L'invenzione della tradizione*, [1983]. Trad. it.. Torino: Einaudi.
- Ortega y Gasset, José (1988). *La ribellione delle masse*, [1937]. Trad. it.. Milano: TEA.
- Pernice, Ingolf (1999). «Multilevel Constitutionalism and The Treaty of Amsterdam: European Constitution- Making Revisited?». *Common Market Law Review*, 36, pp. 703-750.
- Pontier, Jean-Marie (1989). «Le contentieux culturel». *Revue de droit public administratif*, p. 1607 ss.
- Remotti, Francesco (2010). *L'ossessione identitaria*. Bari: Laterza.
- Romano, Marzia (2015). «Estonia: Il successo del Keskerakond e la questione dei russofoni». Disponibile al sito: [www.eastjournal.net/archives/56154](http://www.eastjournal.net/archives/56154).